

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA en servicio al ciudadano	REGISTRO NOTIFICACION POR ESTADO PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	Proceso: GE – Gestión de Enlace	Código: RGE-25	Versión: 02

SECRETARIA GENERAL Y COMUN
NOTIFICACION POR ESTADO

CONTENIDO DE LA NOTIFICACIÓN	
TIPO DE PROCESO	Ordinario de Responsabilidad Fiscal
ENTIDAD AFECTADA	ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE CHAPARRAL TOLIMA
IDENTIFICACION PROCESO	112-032-2020
PERSONAS A NOTIFICAR	HUMBERTO BUENAVENTURA con C.C. No.5.886.577 y otros; así como a la Compañía Aseguradora SOLIDARIA DE COLOMBIA S.A. con Nit. 860.524.654-6 y/o a través de su apoderado.
TIPO DE AUTO	AUTO INTERLOCUTORIO No. 015 QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN
FECHA DEL AUTO	12 DE AGOSTO DE 2024
RECURSOS QUE PROCEDEN	NO PROCEDE RECURSO ALGUNO

Se fija el presente **ESTADO** en un lugar público y visible de la Cartelera de la Secretaría Común – Secretaria General de la Contraloría Departamental del Tolima, a las 07:00 a.m., del día 15 de Agosto de 2024.



ANDREA MARCELA MOLINA ARAMENDIZ
Secretaria General

NOTA DE DESFIJACION DEL ESTADO

El presente **ESTADO** permaneció fijado en un lugar público y visible de la Secretaría Común – Secretaría General de la Contraloría Departamental del Tolima, desde la hora y fecha fijada hasta el día Julio 15 de Agosto de 2024 a las 06:00 p.m.

ANDREA MARCELA MOLINA ARAMENDIZ
Secretaria General



DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL

PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF

AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

CODIGO: F24-PM-RF-03

FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

AUTO INTERLOCUTORIO No. 015 POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN

Expediente Radicado No. 112-032-2020

Ibagué-Tolima, doce (12) de agosto de 2024

IDENTIFICACIÓN DE LA ENTIDAD ESTATAL AFECTADA Y DEL PRESUNTO RESPONSABLE FISCAL

1) Identificación de la ENTIDAD ESTATAL AFECTADA

Nombre	Alcaldía Municipal de Chaparral-Tolima
Nit.	800.100.053-1
Representante legal	Helver González Mora
Cargo	Alcalde

2) Identificación de los presuntos responsables fiscales

Nombre	HUMBERTO BUENAVENTURA LASSO
Cédula	5.886.577 de Chaparral
Cargo	Alcalde Municipal – época de los hechos y quien suscribe los contratos y ordena el gasto

Nombre	EDWIN LEONARDO AVILES GARCIA
Cédula	1.032.380.889 de Bogotá
Cargo	Secretario General y de Gobierno, época de los hechos – Supervisor del Contrato 125 del 23 de marzo de 2018 - Seguro Vida Grupo - Póliza No 22256972 (Allianz Seguros), y supervisión compartida con el señor Federman Campos Garzón, respecto al Contrato 126 del 11 de abril de 2017 - Seguro de Vida en Grupo - Póliza No 480-15-994000000374 (compañía solidaria)

Nombre	WILSON EUSEBIO VARÓN TORRES
Cédula	93.450.937 de Chaparral
Cargo	Almacenista General de la Secretaría General y de Gobierno Municipio Chaparral, época de los hechos – Supervisor Contrato 115 del 12 de abril de 2016 - Seguro de Vida en Grupo - Póliza No 480-15-994000000310 (compañía solidaria)

Nombre	FEDERMAN CAMPOS GARZÓN
Cédula	5.885.032 de Chaparral
Cargo	Almacenista General de la Secretaría General y de Gobierno Municipio Chaparral, época de los hechos – Supervisor del Contrato 126 del 11 de abril de 2017 - Seguro de Vida en Grupo - Póliza No 480-15-994000000374 (compañía solidaria), supervisión compartida con el señor Edwin Leonardo Avilés García, y Supervisor del Contrato 144 del 02 de abril de 2019 -

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

Seguro de Vida en Grupo - Póliza No 480-15-994000000418(compañía solidaria)

3) Identificación del tercero civilmente responsable, garante

Compañía Aseguradora	ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA
Nit.	860.524.654-6
No. De póliza	480-64-994000000335
Fecha de expedición	27 agosto 2015
Vigencia	27-08-2015 al 27-08-2016 expedición
Valor asegurado	20.000.000.oo
Clase de póliza	Seguro manejo sector oficial - amparando fallos con responsabilidad fiscal

Compañía Aseguradora	ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA
Nit.	860.524.654-6
No. De póliza	480-64-994000000335
Fecha de expedición	29 agosto 2016
Vigencia	27-08-2016 al 27-08-2017 renovación
Valor asegurado	20.000.000.oo
Clase de póliza	Seguro manejo sector oficial - amparando fallos con responsabilidad fiscal

Compañía Aseguradora	ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA
Nit.	860.524.654-6
No. De póliza	480-64-994000000335
Fecha de expedición	27 agosto 2017
Vigencia	27-08-2017 al 27-08-2018 renovación
Valor asegurado	20.000.000.oo
Clase de póliza	Seguro manejo sector oficial - amparando fallos con responsabilidad fiscal

Compañía Aseguradora	ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA
Nit.	860.524.654-6
No. De póliza	480-64-994000000657
Fecha de expedición	06 agosto 2018
Vigencia	27-08-2018 al 27-08-2019
Valor asegurado	20.000.000.oo
Clase de póliza	Seguro manejo sector oficial - amparando fallos con responsabilidad fiscal

FUNDAMENTOS DE HECHO:

Mediante memorando CDT-RM-2020-00002529 del 21 de agosto de 2020, la Directora Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente, envía a esta Dirección Técnica, el hallazgo fiscal número 24 del 18 de agosto de 2020, producto de una auditoría practicada ante la administración municipal de Chaparral-Tolima, a través del cual se precisa lo siguiente:



CONTRALORÍA
DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA
la contraloría del ciudadano

DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL

PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF

**AUTO INTERLOCUTORIO QUE
RESUELVE RECURSO DE
REPOSICIÓN**

CODIGO: F24-PM-RF-03

**FECHA DE
APROBACION:
06-03-2023**

Que en el trabajo de auditoria realizado se observó que la Alcaldía Municipal de Chaparral, canceló a la Aseguradora Solidaria de Colombia, la suma de \$12.560.000.00 y a la Aseguradora Allianz Seguros de Vida S.A, el valor de \$ 4.362.053.00, por concepto de pólizas de seguros de vida de los trabajadores oficiales, contraviniendo los artículos **68** (seguros de vida y de salud. Los concejales tendrán derecho durante el período para el cual han sido elegidos, a un seguro de vida equivalente a veinte veces el salario mensual vigente para el alcalde, así como a la atención médico-asistencial a que tiene derecho el respectivo alcalde) y **177** (salarios, prestaciones y seguros. Los salarios y prestaciones de los personeros, como empleados de los municipios, se pagarán con cargo al presupuesto del Municipio. La asignación mensual de los Personeros, en los municipios y distritos de las categorías especial, será igual al cien por ciento (100%) del salario mensual aprobado por el Concejo para el alcalde. Los personeros tendrán derecho a un seguro por muerte violenta, el cual debe ser contratado por el alcalde respectivo, **de** la Ley 136 de 1994 y el artículo **87** de la Ley 617 de 2000 (seguro de vida para los alcaldes. Los alcaldes tendrán derecho durante el período para el cual han sido elegidos a un seguro de vida. Para tal efecto, el Concejo autorizará al Alcalde para que contrate con una compañía de seguros legalmente autorizada el seguro previsto en este artículo); esto es, omitió la previsión legal de que únicamente se autoriza el pago de seguros de vida para concejales, alcaldes y personeros, por lo que no resulta procedente reconocer este beneficio a los demás empleados de la administración municipal, situación que constituye en un presunto detrimento patrimonial en la suma de \$16.922.053.00. Veamos:

No DE CONTRATO	FECHA	VALOR DEL CONTRATO	NUMERO DE POLIZA	VIGENCIA	ASEGURADORA	POLIZA CONTRATADA	BENEFICIARIOS	COMPROBANTE DE EGRESO	VALOR POLIZA DE VIDA FUNCIONARIOS
115 de 2016	12/04/16	12.032.570	480-15-994000000310	13-04-2016 AL 13-04-2017	ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA	SEGURO DE VIDA EN GRUPO	FUNCIONARIOS MUNICIPIO CHAPARRAL	76057 DEL 24-05-2016	3.360.000
126 de 2017	11/04/17	97.090.070	480-15-994000000374	13-04-2017 AL 13-04-2018	ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA	SEGURO DE VIDA EN GRUPO	TRABAJADORES OFICIALES SINDICALIZADOS	79826 DEL 08-06-2017	4.200.000
125 de 2018	23/03/18	9.345.700	22256972	13-04-2018 AL 12-04-2019	ALLIANZ SEGUROS DE VIDA S.A.	VIDA GRUPO	EMPLEADOS PUBLICOS EN PROVISIONALIDA Y TRABAJADORES OFICIALES	83626 DEL 19-06-2018	4.362.053
144 de 2019	02/04/19	13.031.170	480-15-994000000418	12-04-2019 AL 12-04-2020	ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA	SEGURO DE VIDA EN GRUPO	EMPLEADOS PUBLICOS EN PROVISIONALIDA Y TRABAJADORES OFICIALES	87098 DEL 15-05-2019	5.000.000
TOTAL									16.922.053

La cuantía del daño se determinó en \$16.922.053.00, por la suma de los comprobantes de egresos con los que se pagaron las pólizas adquiridas para los trabajadores oficiales y funcionarios sindicalizados en los años 2016, 2017, 2018 y 2019, que están soportados en los contratos 115 de 2016, 126 de 2017, 125 de 2018 y 144 de 2019.

Que sobre el análisis a la respuesta dada por la entidad auditada, se reafirmó que se estaban reconociendo unos seguros que están por fuera de la Ley, teniendo en cuenta que una convención colectiva de trabajo no puede reconocer beneficios a los trabajadores en contravía de la legislación colombiana, en consideración a que frente a las materias de negociación el Decreto 1072 de 2015, dispone: "ARTICULO 2.2.2.4.4. MATERIAS DE NEGOCIACIÓN. Son materias de negociación: 1. Las condiciones de empleo, y 2. Las relaciones entre las entidades y autoridades competentes y las organizaciones sindicales de empleados públicos para la concertación de las condiciones de empleo. PARÁGRAFO 1. No son objeto de negociación y están excluidas, las siguientes materias: 1. La estructura del

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

Estado y la estructura orgánica y la interna de sus entidades y organismos. 2. Las competencias de dirección, administración y fiscalización del Estado. 3. El mérito como esencia y fundamento de las carreras especiales y de la carrera administrativa general y sistemas específicos; 4. La atribución disciplinaria de las autoridades; 5. La potestad subordinante de la autoridad en la relación legal y reglamentaria. PARÁGRAFO 2. En materia salarial podrá haber negociación y concertación, consultando las posibilidades fiscales y presupuestales; sin perjuicio de lo anterior, en el nivel territorial, se respetarán los límites que fije el Gobierno Nacional. En materia prestacional las entidades no tienen facultad de negociar y concertar, toda vez que por mandato constitucional y legal la única autoridad competente para regular la materia es el presidente de la República”; y que, en ese sentido, la contratación de un seguro de vida por parte de entidades del orden territorial, desconoció que el mismo se encuentra contemplado dentro del sistema de seguridad social en pensiones y riesgos profesionales, aclarando que la decisión tomada por el ente de control en años anteriores, no puede ser vinculante para el criterio que se tiene actualmente puesto que no es viable trasgredir normas de aplicación general por acuerdos o conceptos plasmados en la convención colectiva de dicha municipalidad.

En virtud de lo anterior, por medio del Auto No 035 del 05 de noviembre de 2020, se ordenó la **apertura** de la investigación fiscal, habiéndose vinculado como presuntos responsables, para la época de los hechos, a los siguientes servidores públicos: **HUMBERTO BUENAVENTURA LASSO**, identificado con la C.C No 5.886.577 de Chaparral, en su condición de Alcalde, y **EDWIN LEONARDO AVILES GARCIA**, identificado con la C.C No 1.032.380.889 de Bogotá, en su calidad de Secretario General y de Gobierno, y como tercero civilmente responsable, garante, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, a la Compañía de Seguros **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA**, distinguida con el NIT 860.524.654-6, quien el día 06 de agosto de 2018, expidió a favor del municipio de Chaparral-Tolima, la póliza seguro manejo sector oficial número 480-64-994000000657, con vigencia del 27-08-18 al 27-08-19, amparando allí los fallos con responsabilidad y por un monto asegurado de \$20.000.000.00; por el presunto daño patrimonial ocasionado al municipio de Chaparral-Tolima, en la suma de **\$16.922.053.00**, teniendo en cuenta las razones allí expuestas (folios 9 al 19).

En el presente caso, se observa que el mencionado auto de apertura de investigación fue notificado al señor HUMBERTO BUENAVENTURA LASSO, por aviso (folios 81 y 82), al señor EDWIN LEONARDO AVILES GARCIA, personalmente el día 15 de enero de 2021 (folio 85), y a la compañía de seguros ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, se le comunicó debidamente, tal y como se observa a folios 28 y 29 del expediente. Una vez enterados de la decisión de apertura referida, se advierte que mediante Auto del 30 de noviembre de 2021, se le reconoció personería jurídica al doctor JORGE MARIO CALDERÓN SUAZA, identificado con la C.C No 1.110.499.187 de Ibagué y T.P No 231.788 del C.S de la J, para actuar como apoderado de confianza del señor HUMBERTO BUENAVENTURA LASSO, conforme al poder recibido (folios 101-103); así mismo, en la diligencia de versión libre y espontánea rendida por el señor EDWIN LEONARDO AVILES GARCIA, el día 24 de febrero de 2021, se le reconoció personería jurídica al doctor LEONEL OROZCO OCAMPO, identificado con la C.C No 10.277.963 de Manizales y T.P No 96.044 del C.S de la J, para actuar como su apoderado de confianza (folios 91 y 92). Con relación al tercero civilmente responsable, garante, a pesar de conocer del trámite adelantado no se pronunció en ese momento sobre los hechos objeto de estudio.

Seguidamente, ante la petición de pruebas del señor Edwin Leonardo Avilés García, por medio del Auto No 029 del 23 de junio de 2022 (folios 113 al 118), se ordenó la práctica de

314

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

algunas, se negó el requerimiento de otras y se reiteró la presentación de la versión libre al señor Humberto Buenaventura Lasso, tal y como se observa a folios 149 al 152 del expediente, quien no obstante estar enterado, hizo caso omiso a la presentación de dicha versión. La citada decisión era objeto del recurso de reposición y en subsidio de apelación, pero contra la misma no se interpuso recurso alguno.

De otro lado, se advierte que mediante Auto No 005 del 23 de junio de 2022 (folios 119 al 126), se dispuso una nueva vinculación como presuntos responsables fiscales a los siguientes servidores públicos para la época de los hechos, señores: **WILSON EUSEBIO VARÓN TORRES**, identificado con la C.C No 93.450.937 de Chaparral, Almacenista General de la Secretaría General y de Gobierno (periodo 04 de junio de 2013, al 09 de marzo de 2018), Supervisor del Contrato **115** del 12 de abril de 2016 - Seguro de Vida en Grupo-Póliza No 480-15-994000000310(compañía solidaria), por valor de \$3.360.000.00; y **FEDERMÁN CAMPOS GARZON**, identificado con la C.C No 5.885.032 de Chaparral, Almacenista General de la Secretaría General y de Gobierno (periodo 12 de marzo de 2013, al 31 de diciembre de 2019), Supervisor del Contrato **126** del 11 de abril de 2017 - Seguro de Vida en Grupo-Póliza No 480-15-994000000374 (compañía solidaria), por valor de \$4.200.000.00 (supervisión compartida con el señor Edwin Leonardo Avilés García), y Supervisor del Contrato **144** del 02 de abril de 2019 - Seguro de Vida en Grupo-Póliza No 480-15-994000000418(compañía solidaria), por valor de \$5.000.000.00; por el presunto daño patrimonial ocasionado al municipio de Chaparral-Tolima, el cual se encuentra discriminado según su participación conforme al hallazgo fiscal número 24 del 18 de agosto de 2020; igualmente, se dispuso la vinculación de las pólizas de seguro manejo sector oficial expedidas por la **Compañía de Seguros ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA**, distinguida con el NIT 860.524.654-6, así: **1-** Póliza No. 480-64-994000000335, fecha de expedición 27 de agosto de 2015, vigencia 27 de agosto de 2015 al 27 de agosto de 2016, amparo fallos con responsabilidad fiscal y valor asegurado \$20.000.000.00; **2-** Póliza No. 480-64-994000000335, fecha de expedición 29 de agosto de 2016, vigencia: 27 de agosto de 2016 al 27 de agosto de 2017-renovación, amparo fallos con responsabilidad fiscal y valor Asegurado \$20.000.000.00; y **3-** Póliza No. 480-64-994000000335, fecha de expedición 17 de agosto de 2017, vigencia: 27 de agosto de 2017 al 27 de agosto de 2018-renovación, amparo fallos con responsabilidad fiscal y valor Asegurado: \$20.000.000.00.

Dicho Auto de vinculación fue notificado a los nuevos presuntos responsables fiscales de la siguiente manera: Al señor **WILSON EUSEBIO VARÓN TORRES**, por aviso en cartelera y página web de la entidad, según consta a folios 178 al 180, al señor **FEDERMÁN CAMPOS GARZON**, por aviso conforme a la comunicación CDT-RS-2022-00003799 del 14 de julio de 2022 (folios 175-176), y a la compañía de seguros **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA**, se le enteró debidamente, tal y como se observa a folios 142 y 143 del expediente. En este caso se aclara que conforme a la constancia expedida por el Secretario General y de Gobierno del Municipio de Chaparral, de fecha 16 de junio de 2022, señor Teodomiro Hernández Ducuara (folios 110-111), se informó previamente a la Contraloría sobre la dirección de residencia de los dos mencionados servidores públicos, procediéndose a gestionar la notificación respetiva al lugar indicado y evidenciándose que solo el señor Federmán Campos Garzón, recibió la comunicación respetiva y que el señor Wilson Eusebio Varón Torres, aparece como no residente en el lugar señalado, haciéndose necesario entonces realizar la notificación a través de aviso en cartelera y pagina web de la entidad.

Ahora bien, no obstante estar socializada la vinculación o apertura de una investigación fiscal en su contra, donde se les convoca además a rendir su versión libre y espontánea

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

sobre los hechos que originaron estas diligencias, los mencionados implicados señores HUMBERTO BUENAVENTURA LASSO (con apoderado de confianza), WILSON EUSEBIO VARÓN TORRES y FEDERMÁN CAMPOS GARZON, no presentaron ninguna versión libre ni personalmente ni por escrito, demostrando su desinterés frente al trabajo propio de la Contraloría.

Por lo antes descrito, en aras de garantizarles el debido proceso y derecho a la defensa contemplado en el artículo 29 de la Constitución Política y en aplicación de los artículos 42 y 43 de la Ley 610 de 2000, se hizo necesario designarles apoderado de oficio a cada uno de los aludidos implicados, según se observa en el Auto No 31 del 27 de septiembre de 2023 (folios 182-185), recayendo dicho nombramiento de la siguiente manera: El señor **DANIEL ALEJANDRO VARÓN ALFONSO**, estudiante de derecho adscrito al consultorio jurídico Alfonso Palacio Rudas de la Universidad del Tolima, en representación del **FEDERMÁN CAMPOS GARZON** (folios 185-187), y la señora **BETSY YULISA POLO CRUZ**, también estudiante de derecho adscrita al consultorio jurídico Alfonso Palacio Rudas de la Universidad del Tolima, en representación del señor **WILSON EUSEBIO VARÓN TORRES** (folios 189-190). Los apoderados de oficio mencionados solicitaron copia del proceso adelantado, esto es, conocen debidamente del cuestionamiento fiscal realizado, pero no presentaron argumento de defensa alguno a favor de sus defendidos (folios 192-193 anverso y reverso).

Posteriormente, mediante Auto No 005 del 03 de abril de 2024, se **imputó responsabilidad fiscal** de conformidad con el artículo 48 de la Ley 610 de 2000, en forma solidaria, contra los servidores públicos para la época de los hechos ya mencionados, aclarándose que el alcalde municipal tendría de manera general una responsabilidad solidaria con cada uno de los supervisores de los referidos contratos y en cuanto a los supervisores individualmente considerados (además de la solidaridad predicable del alcalde municipal), serían solidarios entre sí en aquellos contratos en los que compartieron la respectiva supervisión. Igualmente, se advirtió que como tercero civilmente responsable, garante, se encuentra vinculada la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, quien expidió a favor del municipio de Chaparral las pólizas de seguro manejo sector oficial que allí se mencionan y que han sido incorporadas al proceso, señalándose que su responsabilidad solo se predicará respecto a la clase de póliza adquirida, el monto de su respectivo amparo, el deducible acordado y periodo afianzado (folios 194 al 209).

Revisados los argumentos de defensa presentados respecto al Auto de Imputación, mediante **Fallo No 005 del 29 de mayo de 2024**, la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima, decide fallar con responsabilidad fiscal de conformidad con el artículo 53 de la Ley 610 de 2000, en forma solidaria por los montos que enseguida se expresan, contra los servidores públicos para la época de los hechos y que a continuación se relacionan, aclarándose que el alcalde municipal tendría de manera general una responsabilidad solidaria con cada uno de los supervisores de los referidos contratos y en cuanto a los supervisores individualmente considerados (además de la solidaridad predicable del alcalde municipal), serían solidarios entre sí en aquellos contratos en los que compartieron la respectiva supervisión. Así:

Señor **HUMBERTO BUENAVENTURA LASSO**, identificado con la C.C No 5.886.577 de Chaparral, en calidad de alcalde municipal de Chaparral para la época de los hechos, será solidario de manera general con los supervisores de los contratos seguros de vida en grupo números **115** del 12 de abril de 2016 (compañía aseguradora solidaria de Colombia), **126** del 11 de abril de 2017 (compañía aseguradora solidaria de Colombia), **125** del 23 de marzo

317

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

de 2018 (compañía Allianz Seguros de Vida S.A), y **144** del 02 de abril de 2019 (compañía aseguradora solidaria de Colombia), cuyos valores están debidamente indexados en el ítem daño, tal y como quedó expuesto en el aludido fallo.

Señor **WILSON EUSEBIO VARÓN TORRES**, identificado con la C.C. No 93.450.937 de Chaparral, en su condición de Supervisor del Contrato **115** del 12 de abril de 2016, por valor de **\$5.218.763.00**, seguro de vida en grupo póliza número 480-15-994000000310 de la compañía aseguradora solidaria de Colombia, en solidaridad con el señor Humberto Buenaventura Lasso.

Señor **EDWIN LEONARDO AVILES GARCIA**, identificado con la C.C No 1.032.380.889 de Bogotá, Supervisor del Contrato **125** del 23 de marzo de 2018, por valor de **\$6.276.488.00**, seguro vida grupo póliza número 22256972 de la compañía Allianz Seguros de Vida S.A, en solidaridad con el señor Humberto Buenaventura Lasso. Así mismo, respecto al Contrato **126** del 11 de abril de 2017, por valor de **\$6.232.343.00**, seguro de vida en grupo - póliza número 480-15-994000000374 de la compañía aseguradora solidaria de Colombia, en solidaridad con los señores Federman Campos Garzón y Humberto Buenaventura Lasso.

Señor **FEDERMÁN CAMPOS GARZON**, identificado con la C.C No 5.885.032 de Chaparral, Supervisor del Contrato **144** del 02 de abril de 2019, por valor de **\$6.968.273.00**, seguro de vida en grupo póliza número 480-15-994000000418 de la compañía aseguradora solidaria de Colombia, en solidaridad con el señor Humberto Buenaventura Lasso.

Así entonces, conforme al hallazgo número 24 del 18 de agosto de 2020, el daño patrimonial ocasionado al municipio de Chaparral, una vez indexado, asciende de manera general a la suma de **\$24.695.867.00**, teniendo en cuenta las aclaraciones, individualizaciones y razones allí expuestas.

Y de otro lado, se declaró como tercero civilmente responsable, garante, a la compañía de seguros ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, distinguida con el NIT 860.524.654-6, quien expidió a favor del municipio de Chaparral las siguientes pólizas de seguro manejo sector oficial que han sido incorporadas al proceso: 1- Póliza No. 480-64-994000000335, fecha de expedición 27 de agosto de 2015, vigencia 27 de agosto de 2015 al 27 de agosto de 2016, amparo fallos con responsabilidad fiscal y valor asegurado \$20.000.000.00; 2- Póliza No. 480-64-994000000335, fecha de expedición 29 de agosto de 2016, vigencia: 27 de agosto de 2016 al 27 de agosto de 2017-renovación, amparo fallos con responsabilidad fiscal y valor asegurado \$20.000.000.00; 3- Póliza No. 480-64-994000000335, fecha de expedición 17 de agosto de 2017, vigencia: 27 de agosto de 2017 al 27 de agosto de 2018-renovación, amparo fallos con responsabilidad fiscal y valor asegurado: \$20.000.000.00; 4- Póliza No 480-64-994000000657, fecha de expedición 06 de agosto de 2028, con vigencia del 27-08-18 al 27-08-19, amparo fallos con responsabilidad y valor asegurado de \$20.000.000.00; en el entendido que su responsabilidad solo se predicará respecto a la clase de póliza adquirida, el monto de su respectivo amparo, el deducible acordado y periodo afianzado, por el presunto daño patrimonial ocasionado al municipio de Chaparral, en la suma de \$24.695.867.00, conforme a las precisiones allí expuestas (folios 245 al 266).

Una vez notificados del mencionado Fallo, cada una de las partes involucradas presentan recurso de reposición contra la aludida providencia, tal y como se expondrá más adelante (folios 269-310).

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Corresponde a la Contraloría Departamental del Tolima, establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma; la cual constituye una especie de responsabilidad patrimonial exigible a los servidores públicos o a quienes desempeñen funciones públicas que por acción u omisión y en forma dolosa o culposa causen un daño al patrimonio del Estado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 268 y 272 inciso 6 de la Constitución Política de Colombia, Ley 610 de 2000, Ley 1474 de 2011, Ley 1564 de 2012 y demás normas concordantes.

ARGUMENTOS DE LOS RECURRENTES

Mediante comunicación con radicado de entrada CDT-RE-2024-00002438 del 13 de junio de 2024 (folios 282 al 296), el señor **HUMBERTO BUENAVENTURA LASSO**, presenta recurso de reposición contra el referido fallo, aduciendo inicialmente que sobre los valores y los contratos mismos acá establecidos, no tiene ninguna objeción pues esos fueron los hechos respecto a los cuales se realizaron las auditorias y los hallazgos que de ellos surgieron, según criterio respetable pero que no comparte y que en seguida controvierte así:

DE LA GESTIÓN FISCAL. LA CONDUCTA, EL DAÑO Y LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD. Tenemos disconformidades a los análisis que en la imputación de cargos se hicieron por parte del honorable despacho, los cuales vamos a dar a conocer y sintetizar de la siguiente manera: En primer lugar quiero manifestarle al honorable despacho, que las citas de la sala de consulta del Consejo de Estado, la Corte Constitucional y doctrinales, que se han hecho en el texto del auto de imputación de cargos y en el fallo de responsabilidad que es objeto de recurso de reposición, en su mayoría, obedecen a situaciones fácticas que se regularon dentro de un contexto jurídico vigente para sus épocas y que al día de hoy, han tenido algunas variaciones legales recientes que pueden variar la interpretación que se hiciera en su debido momento. Sobre manera en lo que tiene que ver con los acuerdos que pueden llegar los empleados públicos (en este caso del municipio de Chaparral) sindicalizados en un sindicato de empresa mixto de trabajadores oficiales y empleados públicos denominado SINTRAEMPUMUCHAPARRAL, que a su vez tiene celebrada una convención colectiva de trabajo que rige para los trabajadores oficiales y empleados públicos del municipio.

En este orden de ideas paso hacer la siguiente reflexión: El Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T. adscrito a la Naciones Unidas), ha puesto en vigor los convenios 151 que regula la protección del derecho a la sindicación de los empleados públicos, las facilidades que deben concederse a las organizaciones de empleados públicos. Adoptado y reglamentado por el Estado Colombiano mediante ley 411 de 1997) y 154 que promueve la negociación colectiva de los empleados públicos o cualesquiera otros métodos que permitan a sus representantes la participación en la determinación de sus condiciones de empleo (Adoptado y reglamentado por el estado Colombiano mediante ley 524 de 1999).

En cuanto al fomento de la Negociación Colectiva en su artículo 5 dispuso: "Se deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva. 2. Las medidas a que se refiere el párrafo 1 de este artículo deberán tener por objeto que: (a) la negociación colectiva sea posibilitada a todos los empleadores y a todas las categorías de trabajadores de las ramas de actividad

316

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

a que se aplique el presente Convenio; (b) la negociación colectiva sea progresivamente extendida a todas las materias a que se refieren los apartados a), b) y c) del artículo 2 del presente Convenio; (c) sea fomentado el establecimiento de reglas de procedimiento convenidas entre las organizaciones de los empleadores y las organizaciones de los trabajadores; (d) la negociación colectiva no resulte obstaculizada por la inexistencia de reglas que rijan su desarrollo o la insuficiencia o el carácter impropio de tales reglas; (e) los órganos y procedimientos de solución de los conflictos laborales estén concebidos de tal manera que contribuyan a fomentar la negociación colectiva”.

Vale la pena recordar que estos instrumentos internacionales entran a formar parte del ordenamiento jurídico por vía del artículo 93 de la Constitución Política de Colombia que a su tenor literal nos informa “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno”. El Decreto presidencial 160 de 2014, por el cual se reglamenta la Ley 411 de 1997 aprobatoria del Convenio 151 de la OIT, en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos nos dice que todas las entidades y organismos del sector público, con excepción: a). Los que desempeñen empleos de alto nivel político, jerárquico o directivo b). Trabajadores Oficiales porque estos tienen sus convenciones colectivas, c). Los de Elección Popular y d). Personal Uniformado de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional. Así mismo estableció que se podía negociar y en ese sentido el texto normativo autoriza negociar sobre: a). Condiciones de empleo, b). Las relaciones entre entidades públicas y organizaciones sindicales para la concertación de las condiciones de empleo. c). Salarios de acuerdo a las condiciones o posibilidades fiscales y presupuestales (Parágrafo 2 art. 5). Esto quiere decir para concluir en consecuencia que los sindicatos de empleados públicos pueden realizar negociaciones colectivas presentando Pliego de Solicitudes, como en efecto ocurrió en el caso sub-examine.

Pero también establece el decreto mencionado que casos quedan excluidos de las negociaciones con los sindicatos de empleados públicos y en ese orden tenemos: En el parágrafo del artículo 5 ibídem las materias que no son objeto y están excluidas, las siguientes: 1. La estructura del Estado y la estructura orgánica y la interna de sus entidades y organismos; 2. Las competencias de dirección, administración y fiscalización del Estado; 3. El mérito como esencia y fundamento de las carreras especiales y de la carrera administrativa general y sistemas específicos; 4. La atribución disciplinaria de las autoridades públicas y 5. La potestad subordinante de la autoridad pública en la relación legal y reglamentaria. Para ampliar un poco más el contexto jurídico de lo que pretendo argumentar como medio de defensa en este documento, quiero señalar que recientemente el gobierno nacional ha expedido el decreto 243 de febrero de 2024, estableciendo un marco jurídico único reglamentario del sector trabajo en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos, en donde recopiló todo lo que se ha dicho en líneas anteriores y puntualizo algunos conceptos y procedimientos que vale la pena destacar algunos puntos.

Como se advierte, las negociaciones colectivas de empleados públicos están autorizadas entre otras a tratar condiciones de empleo y a las relaciones entre entidades públicas y organizaciones sindicales para la concertación de las condiciones de empleo. En ese orden tendremos que puntualizar en qué consisten

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

estas definiciones. Entonces tenemos en el mismo compendio normativo que venimos tratando que las condiciones de empleo son las derivadas del vínculo legal y reglamentario de los empleados públicos con el Estado. Quiere decir entonces que cualquier característica o situación que pueda tener una influencia significativa en la generación de riesgos para la seguridad del empleados, salarios, pensiones, salud bienestar que tengan o estén amarradas al vínculo laboral y que pueden ser objeto de concertación de estas condiciones de empleo. En este caso a través de los pliegos de solicitudes de los empleados públicos y la administración pública a través de un acuerdo colectivo.

En el mismo sentido, al referirse a los convenios 151 y 154 de la OIT, en la Sentencia C-201 del 2002, mediante la cual declaró la asequibilidad del artículo 416 del CST, así como en la Sentencia C-1234 del 2005, que declaró la asequibilidad condicionada de la expresión contenida en el mismo artículo "Los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliego de peticiones ni celebrar convenciones colectivas", bajo el entendido de que para hacer efectivo el derecho a la negociación colectiva consagrado en el artículo 55 superior, y de conformidad con los convenios 151 y 154 de la OIT, las organizaciones sindicales de empleados públicos podrán acudir a otros medios que garanticen la concertación en las condiciones de trabajo, a partir de la solicitud que al respecto formulen estos sindicatos, mientras el Congreso de la República regule el procedimiento para el efecto. (Lea: Importantes precisiones del Consejo de Estado sobre sindicatos del sector público). Finalmente, indicó que a través del Decreto 160 el Gobierno Nacional reglamentó la Ley 411, para regular el procedimiento para la negociación entre las autoridades públicas y las organizaciones sindicales de empleados públicos, limitado exclusivamente a las condiciones de empleo, dentro del cual, si se llega a un consenso, no culmina con una convención colectiva propiamente dicha, sino con un acuerdo colectivo (C. P. William Hernández Gómez).

Si bien es cierto y de eso no duda alguna es que no existe evidencia en el proceso de que se haya llegado a una negociación directa a través de acuerdo colectivo entre los empleados públicos y la administración municipal de Chaparral, pero para amarrar el contenido jurídico que se ha expuesto soportado en convenios internacionales de la OIT con el Estado Colombiano, que son y serán de obligatorio cumplimiento y hacen parte del bloque de constitucionalidad con el alcance que este concepto enmarca de estar por encima de nuestra constitución política. Si podemos entrar a hilar este contexto con lo que se dice jurídicamente frente a los sindicatos mixtos de empleados públicos y trabajadores oficiales del municipio de Chaparral denominado SINTRAEMPUMUCHAPARRAL (sobre el cual anexare documentación). Y en lo siguiente frente al derecho convencional o colectivo de los trabajadores y empleados públicos, voy a traer algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo colombiano vigente a la fecha.

"ARTICULO 467. DEFINICION. Convención colectiva de trabajo es la que se celebra entre uno o varios {empleadores} o asociaciones patronales, por una parte, y uno o varios sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores, por la otra, para fijar las condiciones que regirán los contratos de trabajo durante su vigencia. ARTICULO 470. CAMPO DE APLICACIÓN. Las convenciones colectivas entre {empleadores} y sindicatos cuyo número de afiliados no exceda de la tercera parte del total de los trabajadores de la empresa, solamente son aplicables a los miembros del sindicato que las haya celebrado, y a quienes adhieran a ellas o ingresen posteriormente al

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

sindicato. ARTICULO 471. EXTENSION A TERCEROS. 1. Cuando en la convención colectiva sea parte un sindicato cuyos afiliados excedan de la tercera parte del total de los trabajadores de la empresa, las normas de la convención se extienden a todos los trabajadores de la misma, sean o no sindicalizados. 2. Lo dispuesto en este artículo se aplica también cuando el número de afiliados al sindicato llegare a exceder del límite indicado, con posterioridad a la firma de la convención.

ARTICULO 477. PLAZO PRESUNTIVO. Cuando la duración de la convención colectiva no haya sido expresamente estipulada o no resulte de la naturaleza de la obra o trabajo, se presume celebrada por términos sucesivos de seis (6) en seis (6) meses. ARTICULO 478. PRORROGA AUTOMATICA. A menos que se hayan pactado normas diferentes en la convención colectiva, si dentro de los sesenta (60) días inmediatamente anteriores a la expiración de su término, las partes o una de ellas no hubieren hecho manifestación escrita de su expresa voluntad de darla por terminada, la convención se entiende prorrogada por períodos sucesivos de seis en seis meses, que se contarán desde la fecha señalada para su terminación.”

En este orden de ideas y como le venía diciendo anteriormente entre el municipio de Chaparral y el sindicato mixto de trabajadores existen varias convenciones colectivas, pero solo analizaremos a las que tienen relación con lo que está tratando en este proceso y recurso. La convención con vigencia que se celebró entre el Sindicato de Trabajadores y empleados públicos del municipio de Chaparral en el año de 1.993 y presentada para el depósito reglamentario al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social por parte de la Unión Nacional de Trabajadores Estatales de Colombia–CTDE-, extraeremos las siguientes clausulas pactadas en dicha convención colectiva: "CLASULA DECIMA QUINTA (Seguro de vida) la administración municipal gestiona y adquirirá ante cualquier compañía de seguros, un seguro de vida individual o colectivo que ampare a cada uno de sus trabajadores a su servicio".

Para analizar y concluir desde ya que existía una obligación derivada de una convención colectiva que a pesar de los años (desde 1.993) sigue vigente por las normas del código sustantivo de trabajo que ya se citaron en párrafos anteriores y a pesar de ello están estipuladas en la citada convención colectiva (que se anexa. clausulas 34, 35, y 36), recordemos que los artículos 477, 478 del código sustantivo de trabajo es claro y preciso en anunciar los plazos presuntivos y la prórroga automática de las convenciones, para darle desarrollo al principio laboral y colectivo de progresividad que nos enseña que "Los derechos no pueden disminuir, por lo cual, el solo poder aumentar, progresan gradualmente".

Esto por cuanto el honorable despacho fiscal, ha hecho mención de que no es posible que en la negociación colectiva se puedan pactar derechos prohibidos por la ley, toda vez que según su criterio las normas legales anteriores que lo autorizaban fueron derogadas con la expedición de la ley 100 de 1,993, en cuanto a la seguridad social en Riesgos Profesionales y Pensiones que establece esta misma clase de seguros, operando una derogación tacita. Hasta pueda que tenga algo de razón el operador fiscal interpretando las normas de manera llana y plana. Pero como en el derecho las normas de deben interpretar y analizar de acuerdo a los contextos sociales, económicos, temporales e históricos, para que no se trate de quedarnos ahí sin profundizar este tema a la luz de los contextos y de los convenios internacionales ya mencionados anteriormente que como se dijo, tienen un rango supraconstitucional y que no fueron tenidos en cuenta en el estudio de la providencia

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

recurrída, como tampoco la fuerza de ley material que tienen las convenciones colectivas de aplicación inmediata y que también son claras y precisas en el reconocimiento de los seguros de vida a los trabajadores oficiales desde el año 1993, acorde al contenido jurídico existente para la época y mucho antes incluso, antes de entrar en vigencia la ley 100 de 1.993, que fue en abril de 1.994. Constituyéndose así en derechos adquiridos muchos años antes a las normas invocadas por el despacho fiscal para apalancar su decisión sancionatoria, veamos lo que sostiene el despacho:

"Que, sobre el análisis a la respuesta dada por la entidad auditada, se reafirmó que se estaban reconociendo unos seguros que están por fuera de la Ley, teniendo en cuenta que una convención colectiva de trabajo no puede reconocer beneficios a los trabajadores en contravía de la legislación colombiana, en consideración a que frente a las materias de negociación el Decreto 1072 de 2015, dispone: "ARTICULO 2.2.2.4.4. MATERIAS DE NEGOCIACIÓN. Son materias de negociación: 1. Las condiciones de empleo, y 2. Las relaciones entre las entidades y autoridades competentes y las organizaciones sindicales de empleados públicos para la concertación de las condiciones de empleo. PARÁGRAFO 1. No son objeto de negociación y están excluidas, las siguientes materias: 1. La estructura del Estado y la estructura orgánica y la interna de sus entidades y organismos. 2. Las competencias de dirección, administración y fiscalización del Estado. 3. El mérito como esencia y fundamento de las carreras especiales y de la carrera administrativa general y sistemas específicos; 4. La atribución disciplinaria de las autoridades; 5. La potestad subordinante de la autoridad en la relación legal y reglamentaria". Nótese que las convenciones colectivas señaladas están acordes a lo autorizado en lo que se ha denominado condiciones de empleo, como tampoco están desconociendo las 5 prohibiciones del párrafo primero ibídem. Esto haciendo un esfuerzo y una abstracción por fuera de la lógica jurídica, en el evento hipotético de que se pudiera aplicar estas normas que surgieron a la vida jurídica (año 1994 y 2015) posterior a los derechos adquiridos en el mes de enero de 1993, en donde a través de la convención colectiva fueron reconocidos y que hasta la fecha dicha convención no ha sido denunciada, anulada, fenecida, derogada por autoridad judicial competente, lo que por el contrario cobra plena vigencia por el principio de progresividad de las convenciones colectivas. Del cual ya se hizo mención anteriormente.

Y continuando con el análisis; "PARÁGRAFO 2. En materia salarial podrá haber negociación y concertación, consultando las posibilidades fiscales y presupuestales; sin perjuicio de lo anterior, en el nivel territorial, se respetarán los límites que fije el Gobierno Nacional. En materia prestacional las entidades no tienen facultad de negociar y concertar, toda vez que por mandato constitucional y legal la única autoridad competente para regular la materia es el presidente de la República"; y que, en ese sentido, la contratación de un seguro de vida por parte de entidades del orden territorial, desconoció que el mismo se encuentra contemplado dentro del sistema de seguridad social en pensiones y riesgos profesionales, aclarando que la decisión tomada por el ente de control en años anteriores, no puede ser vinculante para el criterio que se tiene actualmente puesto que no es viable transgredir normas de aplicación general por acuerdos o conceptos plasmados en la convención colectiva de dicha municipalidad". Acá podremos decir también que en los instrumentos convencionales mencionados de ninguna manera se está tratando temas de naturaleza prestacional alguna como tampoco están transgrediendo normas de aplicación general, toda vez, se repite, estas convenciones fueron acordadas en

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

plena vigencia normativa que las autorizaba (año 1.993) y no posteriormente a las normas que el despacho toma como transgredidas que es la ley 100 de 1993, que entró en vigencia en abril de 1.994 y el decreto 1072 de 2015. En este contexto se aclara que todo lo que en la convención colectiva se consagre siempre que no contrarié las normas tanto de rango constitucional como legal, se convierte en ley para las partes por tanto su aplicación es obligatoria, so pena de las sanciones administrativas y legales a que haya lugar.

Como se dijo el derecho colectivo de los servidores públicos (empleados y trabajadores) están protegidos por normas supraconstitucionales como son los convenios de la OIT que se hicieron mención al comienzo de este escrito y con normas legales vigentes al tiempo de su celebración, se repite no han sido objeto de anulaciones, derogatorias, denunciados por autoridades competentes y son acuerdos entre partes y en ese sentido son las partes en este momento las que pueden intervenir en ellas y que a la fecha no lo han hecho. En este orden y sentido la Corte Constitucional en Sentencia C-902 de 2003, expreso: "Entendida así la convención colectiva, puede decirse que se trata de un acto jurídico de forzoso cumplimiento entre quienes lo suscriben, es decir, entre quienes se encuentran ligados por una relación laboral, so pena de incurrir en responsabilidad por su incumplimiento, según lo dispone el artículo 468 del Código Sustantivo del trabajo. Esto es, se encuentran obligados tanto el empleador como los trabajadores, como quiera que se trata del cumplimiento de convenios que resultan de una negociación colectiva, en los cuales se establecen las condiciones rectoras de los contratos de trabajo que continúan en cabeza de cada uno de los afiliados hasta la terminación del contrato, evento en el cual desaparece la responsabilidad".

Para concluir con este argumento factico y normativo que pretende que a través del recurso de reposición el honorable despacho fiscal, una vez analizados estos argumentos, tome la decisión acertada de revocar el fallo recurrido y en su defecto emita el fallo sea sin responsabilidad fiscal. Por cuanto si bien es cierto como lo explica el fallo a partir de la ley 100 de 1993 que entró en vigencia en abril de 1.994 y el decreto 1072 de 2015, prohíbe la contratación de los seguros de vida, no es menos cierto que las convenciones donde se adquirieron estos derechos de seguros de vida colectivos se celebraron con fechas anteriores a las normas mencionadas, indicando con toda seguridad jurídica que están plenamente vigentes porque no aparece prueba en el proceso que indique lo contrario y que a su vez, el artículo 471 del código sustantivo del trabajo señala que los beneficios de la convención colectiva se extienden a terceros cuando los afiliados a la organización sindical superan la tercera parte del total de los trabajadores de la empresa desde su configuración o se reúne dicha proporción con posterioridad a la firma de los convenios.

Como petición subsidiaria, que por lo menos, de no ser aceptada la extensión de los beneficios convencionales relacionados con los seguros de vida colectivos o de grupo a los empleados públicos que de igual manera son sindicalizados y hacen parte de los integrantes del sindicato de trabajadores y empleados públicos del municipio de chaparral -SINTRAEMPUMUCHAPARRAL-, solicito se reliquide el presunto detrimento patrimonial establecido en el fallo sancionatorio con responsabilidad fiscal recurrido, descontando proporcionalmente la cuantía que corresponde a los trabajadores oficiales los cuales sin lugar a ninguna discusión tienen el derecho directo en la convención que les reconoció el mismo, todo esto de conformidad con cada una de las pólizas de seguros de vida en grupo y a las proporciones que el despacho hizo

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

en la imputación de cargos de manera individualizada, indicando cuántos trabajadores oficiales y cuántos empleados públicos estaban amparados. Por último, anuncio que anexo las convenciones colectivas que se han mencionado en este documento.

Así mismo, **BETSY YULISA POLO CRUZ**, estudiante de derecho adscrita al consultorio jurídico Alfonso Palacio Rudas de la Universidad del Tolima, en representación del señor **WILSON EUSEBIO VARÓN TORRES**, radica escrito de recurso de reposición contra el citado fallo, según oficio CDT-RE-2024-00002427 del 12 de junio de 2024 (folios 297-299), a través del cual manifiesta:

La DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA, resolvió de conformidad con el artículo 53 de la Ley 610 de 2000, declarar la responsabilidad del señor WILSON EUSEBIO VARÓN TORRES, en "condición" de supervisor del Contrato 115 del 12 de abril de 2016, por valor de \$5.218.763.00, producto de un seguro de vida en grupo póliza número 480-15- 99400000310 de la compañía aseguradora solidaria de Colombia en solidaridad con el señor Humberto Buenaventura Lasso. No obstante, la estructuración de la responsabilidad conforme a la jurisprudencia exige "una conducta dolosa o culpable atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, un daño patrimonial al Estado y un nexo causal entre los dos elementos anteriores", por ello, las pruebas aportadas por la Contraloría Departamental del Tolima deben evidenciar con certeza y sin lugar a equívocos la relación de causalidad existente respecto del servidor público Wilson Eusebio Varón Torres, en el ejercicio de sus funciones y un resultado inexorable de este que haya ocasionado el detrimento patrimonial del Estado.

Habida consideración de los elementos mencionados, es imperativo demostrar en primer lugar de dónde se deriva la supervisión que se le atribuye al servidor público que en su momento se desempeñaba como Almacenista de la Secretaría General y de Gobierno del municipio, pues como lo menciona la Sentencia C-438/22: "(...) son gestores fiscales, y en caso de que se produzca un daño al patrimonio público, presuntos responsables fiscalmente, los servidores públicos y/o los particulares que por habilitación legal, administrativa o contractual manejen o administren bienes y recursos públicos y que tengan capacidad decisoria frente a los mismos por haber sido dispuestos a su cargo. En razón a ello, indistintamente de la condición pública o privada del ejecutor o del poder jurídico o fuente de la cual se derivan las obligaciones fiscalizadoras, es la gestión fiscal la que constituye el elemento decisorio y determinante de las responsabilidades inherentes al recibo, percepción, recaudo, administración, gestión, disposición o destinación de dichos bienes o recursos de naturaleza pública."

Aunado a lo anterior, no se hace referencia a los deberes incumplidos por el servidor público, ya que en el acápite de "pruebas y actuaciones adelantadas" se menciona material probatorio del que se desconoce la existencia, como lo es el numeral tercero que refiere un CD con el manual de funciones de la Alcaldía de Chaparral. De manera que, no se encuentra probado con certeza la existencia del daño al patrimonio público presuntamente realizada por parte del servidor público, lo cual impide que se estructure la responsabilidad fiscal del servidor público. Es entonces necesario recordar que la necesidad de la prueba es un principio contemplado el artículo 22 de la Ley 610 del 2000. Ahora bien, es cierto que la providencia dictada cumple con los requisitos del artículo 40 de la Ley anteriormente nombrada, puesto que se identifica

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

plenamente la entidad estatal afectada, el presunto actor, e incluso se determina plenamente las cuantías y con ello el daño patrimonial que presuntamente se le puede atribuir al señor WILSON VARÓN, esto pese a que los almacenistas no suelen cumplir funciones de supervisión y vigilancia, y esta función, de existir, es producto de la decisión de su superior.

Por todo lo anterior reitero que el desconocimiento de la existencia o no del CD con el manual de funciones, no solamente hace imposible certificar la existencia del nexo causal, además, demuestra que dichas pruebas no fueron correctamente incorporadas al expediente imposibilitando así el correcto ejercicio de la defensa del implicado generando violaciones al debido proceso y dudas razonables frente a la responsabilidad del señor WILSON EUSABIO VARÓN TORRES. En virtud de lo expuesto, respetuosamente solicito admitir el recurso de reposición interpuesto el cual está encaminado a solicitar una sentencia revocatoria de la decisión proferida.

De otro lado, **BRAHIAM STEVAN MARTÍN RODRÍGUEZ**, también estudiante de derecho adscrito al consultorio jurídico Alfonso Palacio Rudas de la Universidad del Tolima, en representación del FEDERMÁN CAMPOS GARZON, presenta recurso de reposición conforme a la comunicación CDT-RE-2024-00002448 del 14 de junio de 2024 (folios 300-302), por medio del argumenta lo siguiente:

La DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA, resolvió de conformidad con el artículo 53 de la Ley 610 de 2000, declarar la responsabilidad del señor WILSON EUSEBIO VARÓN TORRES, en "condición" de supervisor del Contrato 115 del 12 de abril de 2016, por valor de \$5.218.763.00, producto de un seguro de vida en grupo póliza número 480-15- 99400000310 de la compañía aseguradora solidaria de Colombia en solidaridad con el señor Humberto Buenaventura Lasso. No obstante, la estructuración de la responsabilidad conforme a la jurisprudencia exige "una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, un daño patrimonial al Estado y un nexo causal entre los dos elementos anteriores", por ello, las pruebas aportadas por la Contraloría Departamental del Tolima deben evidenciar con certeza y sin lugar a equívocos la relación de causalidad existente respecto del servidor público Wilson Eusebio Varón Torres en el ejercicio de sus funciones y un resultado inexorable de este que haya ocasionado el detrimento patrimonial del Estado (habrá de entenderse respecto al señor Federmán Campos Garzón).

Habida consideración de los elementos mencionados, es imperativo demostrar en primer lugar de dónde se deriva la supervisión que se le atribuye al servidor público que en su momento se desempeñaba como Almacenista de la Secretaria General y de Gobierno del municipio, pues como lo menciona la Sentencia C-438/22: "(...) son gestores fiscales, y en caso de que se produzca un daño al patrimonio público, presuntos responsables fiscalmente, los servidores públicos y/o los particulares que por habilitación legal, administrativa o contractual manejen o administren bienes y recursos públicos y que tengan capacidad decisoria frente a los mismos por haber sido dispuestos a su cargo. En razón a ello, indistintamente de la condición pública o privada del ejecutor o del poder jurídico o fuente de la cual se derivan las obligaciones fiscalizadoras, es la gestión fiscal la que constituye el elemento decisorio y determinante de las responsabilidades inherentes al recibo, percepción, recaudo, administración, gestión, disposición o destinación de dichos bienes o recursos de naturaleza pública."

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del toltecaño</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

Aunado a lo anterior, no se hace referencia a los deberes incumplidos por el servidor público, ya que en el acápite de "pruebas y actuaciones adelantadas" se menciona material probatorio del que se desconoce la existencia, como lo es el numeral tercero que refiere un CD con el manual de funciones de la Alcaldía de Chaparral. De manera que, no se encuentra probado con certeza la existencia del daño al patrimonio público presuntamente realizada por parte del servidor público, lo cual impide que se estructure la responsabilidad fiscal del servidor público. Es entonces necesario recordar que la necesidad de la prueba es un principio contemplado el artículo 22 de la Ley 610 del 2000. Ahora bien, es cierto que la providencia dictada cumple con los requisitos del artículo 40 de la Ley anteriormente nombrada, puesto que se identifica plenamente la entidad estatal afectada, el presunto actor, e incluso se determina plenamente las cuantías y con ello el daño patrimonial que presuntamente se le puede atribuir al señor WILSON VARÓN, esto pese a que los almacenistas no suelen cumplir funciones de supervisión y vigilancia, y esta función, de existir, es producto de la decisión de su superior.

Por todo lo anterior reitero que el desconocimiento de la existencia o no del CD con el manual de funciones, no solamente hace imposible certificar la existencia del nexo causal, además, demuestra que dichas pruebas no fueron correctamente incorporadas al expediente imposibilitando así el correcto ejercicio de la defensa del implicado generando violaciones al debido proceso y dudas razonables frente a la responsabilidad del señor WILSON EUSABIO VARÓN TORRES. En virtud de lo expuesto, respetuosamente solicito admitir el recurso de reposición interpuesto en contra del del fallo proferido el 29 de mayo de 2024, encaminado a revocar la decisión proferida.

Por su parte, el abogado **LEONEL OROZCO OCAMPO**, apoderado de confianza del señor Leonardo Avilés García, de conformidad con el oficio CDT-RE-2024-00002450 del 14 de junio de 2024 (folios 303-306), envía escrito de recurso de reposición mencionando:

Señala su señoría, en cuanto hace a sus consideraciones sobre la amplitud del concepto de la gestión fiscal, que para mí prohijado se vuelve evidente su responsabilidad fiscal como supervisor de contrato, "en el entendido que sobre ellos recaía la obligación de realizar un estudio o análisis técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico, y determinar la viabilidad o conveniencia para la administración municipal el desarrollar el objeto contractual, es decir, debieron advertir oportunamente que la contratación de un seguro de vida en grupo que cobijara los intereses de servidores públicos en provisionalidad y trabajadores oficiales, resultaba ajeno a la normatividad vigente o no estaba contemplado como un riesgo propio de amparar por esta vía existiendo otras normas de la seguridad social que lo incluye dentro de sus prestaciones, tal y como antes se explicó, incurriendo así por ocasión o contribución en una gestión fiscal ineficiente que produce el daño fiscal cuestionado." Vistas así las cosas, debe entenderse que se modifica el ordenamiento jurídico de la contratación pública, bajo el entendido de que además de existir un ordenador del gasto, quien es quien tiene la facultad legal de obligar al ente público, debe este atender la suscripción de los respectivos contratos no solo en el asesoramiento del área de contratación y/o de sus asesores jurídicos del respectivo tema, sino, así mismo, ha de esperar del concepto jurídico que debe emitir quien va a ser designado supervisor del contrato, a efectos de obligarse a nombre del ente público, se deduce e infiere de la consideración antes

321

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

señalada.

Con el debido respeto hemos de preguntarnos, ¿del contenido de las siguientes normas jurídicas traídas a colación por Usted (Ley 80 de 1993), tanto en el fallo como en los demás pronunciamientos durante el desarrollo del proceso, cómo o de qué manera se puede concluir que las labores propias a la supervisión de un contrato también abarcan la etapa precontractual y no las propias al desarrollo y/o ejecución de este? Artículo 83: Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimiento especializados. Para la supervisión, la Entidad Estatal podrá contratar personal de apoye a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos (...) Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligaciones por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables de mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que pueda constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

Además, se señala que se incluye en conducta gravemente culposa, por cuanto de conformidad con el Manuel Específico de Funciones y Competencias Laborales (Resolución 000301 del 14 de julio de 2003), la violación de las normas antes referidas, se da en razón a que, como Secretario General y de Gobierno, tenía que "Responder por las consecuencias financieras derivadas de errores u omisiones en la información que produce para toma de decisiones"; amén de ser "responsable por las decisiones que toma en su área relacionadas con aspectos financieros (contratos, multas, sanciones etc.).

Frente al tópico antes anotado, hemos de preguntar ¿Cuáles fueron los errores u omisiones de la información por este brindada al ordenador del gasto, para que se consideren como inducidoras al detrimento patrimonial con la suscripción de los referidos seguros de vida? Así mismo ¿Cuáles de las decisiones, tomadas por éste, en el orden financiero, que conllevó a que la celebración de los contratos de marras causase presunto detrimento patrimonial, bajo su responsabilidad?

A más de lo anterior, en consonancia con lo preguntado frente a los artículos 83 y 84, hemos de preguntar, con relación al artículo 26 de la misma obra (Ley 80 de 1993, numerales 1 y 2), ¿Cómo se configura responsabilidad precontractual al supervisor de un contrato? Veamos que dicen estos: Artículo 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. 2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones omisiones

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>-la contraloría del ciudadano-</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ello. En suma: se castiga fiscalmente a mi mandante, porque la administración municipal autorizó el pago de un seguro de vida en grupo a favor de unos servidores públicos del referido Municipio, entre ellos, funcionarios en provisionalidad y trabajadores oficiales, desatendiendo las previsiones de orden legal que prohíben este tipo de erogaciones, esto es, los artículos 68 y 177 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 87 de la Ley 617 de 2000, por lo que el gasto realizado por este concepto causó un daño al patrimonial. Daño imputable a mi mandante, porque como supervisor de los contratos no actuó en la etapa precontractual, de manera tal que hubiese puesto en tela de juicio la juridicidad del actuar del ordenador del gasto.

En otros términos, se reclama que mi prohijado, con el presente recurso, no tiene culpa alguna en la celebración de los contratos de marras, por no ser ordenador del gasto, ni tampoco está establecido, como mandato legal en el desarrollo del cargo de Secretario de Gobierno, el que se le obligue, cuando sea designado como supervisor de contrato celebrado por el ente territorial, a evaluar la labor adelantada por el alcalde municipal cuando de celebrar un contrato se trata, en cuanto refiere a la juridicidad de la actuación. Más aún, se tiene que las presuntas normas de que se habla como violadas, en lectura simple y desapacible enseña que la adquisición de dichos seguros no es ilegal. Veamos porque se dice lo anterior: (Carta Política. ARTICULO 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio).

"ARTÍCULO 68. SEGUROS DE VIDA Y DE SALUD. Los concejales tendrán derecho durante el período para el cual han sido elegidos, a un seguro de vida equivalente a veinte veces del salario mensual vigente para el alcalde, así como a la atención médico-asistencial a que tiene derecho el respectivo alcalde. Para estos efectos, los concejos autorizarán al alcalde para que se contrate con cualquier compañía de seguros legalmente autorizada, el seguro previsto en este artículo. Sólo los concejales, que concurren ordinariamente a las sesiones de la corporación, tienen derecho al reconocimiento de un seguro de vida y de asistencia médica, en los mismos términos autorizados para los servidores públicos del respectivo municipio o distrito. La ausencia en cada período mensual de sesiones a por lo menos la tercera parte de ellas excluirá de los derechos de honorarios y seguro de vida y asistencia médica por el resto del período constitucional. PARÁGRAFO. El pago de las primas por los seguros estará a cargo del respectivo municipio". Debe tenerse de presente, que tal y conforme lo señalan en su defensa otros sancionados, la contratación de dichos seguros se sustentó en un acuerdo convencional; de donde se tiene que su manifestación al respecto fue la siguiente: "De otro lado, se reitera, que de conformidad con las constancias expedidas por el secretario general y de gobierno del municipio de Chaparral, señor Teodomiro Hernández Ducuara, de fechas 02 de diciembre de 2020 y 17 de febrero de 2021 (folios 37-38 y 94- 95), resulta evidente que solo ocho (8) personas ostentaban la calidad de trabajadores oficiales y doce (12) personas ostentaban la calidad de empleados provisionales, esto es, se estaba frente a una organización sindical que no reunía el número de miembros necesarios para su habilitación; además, la convención colectiva de trabajo suscrita entre el municipio de Chaparral y sus trabajadores sindicalizados afiliados a

32

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del diligenciar</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

sintraempumuchaparral, allegada al expediente tuvo vigencia desde el 01 de enero de 2008 al 31 de diciembre de 2011, desconociéndose otro documento sobre el particular”.

Frente a lo anterior, ha de decirse que dicha conclusión es inconstitucional y, por tanto, no puede tenerse como válida, jurídicamente hablando, para que no sea tenida como eximente de culpa, del presunto daño patrimonial, con responsabilidad fiscal. Lo anterior, por cuanto desconoce su señoría sentencia de control abstracto de constitucionalidad, con efectos erga omnes: Sentencia C-902/03 – "Declarar EXEQUIBLES los artículos 474, 478 y 479 del Código Sustantivo del Trabajo, por los cargos planteados en la demanda.2 " Veamos que dicen estos artículos: "Código Sustantivo del Trabajo "Artículo 474.- Disolución del sindicato contratante. Si es disuelto el sindicato que hubiere celebrado una convención, ésta continúa rigiendo los derechos y obligaciones del patrono y los trabajadores. "Artículo 478.- Prórroga automática. A menos que se hayan pactado normas diferentes en la convención colectiva, si dentro de los sesenta (60) días inmediatamente anteriores a la expiración de su término las partes o una de ellas no hubiere hecho manifestación escrita de su expresa voluntad de darla por terminada, la convención se entiende prorrogada por períodos sucesivos de seis (6) en seis (6) meses, que se contarán desde la fecha señalada para su terminación. "Artículo 479.- (Modificado. D.L. 616/54, art. 14). Denuncia. 1. Para que sea válida la manifestación escrita de dar por terminada una convención colectiva de trabajo, si se hace por una de las partes, o por ambas separadamente, debe presentarse por triplicado ante el inspector de trabajo del lugar, y en su defecto ante el alcalde, funcionarios que le pondrán la nota respectiva de presentación, señalando el lugar, la fecha y la hora de la misma. El original de la denuncia será entregado al destinatario por dicho funcionario, y las copias serán destinadas para el departamento nacional de trabajo y para el denunciante de la convención. 2. Formulada así la denuncia de la convención colectiva, ésta continuará vigente hasta tanto se firme una nueva convención".

Atendiendo que el ordenamiento jurídico señala que cuando la ley es clara no puede ser objeto de interpretación, del contenido de los artículos del Código Sustantivo del Trabajo y la Seguridad Social antes anotados, se deduce, con claridad meridiana, que independientemente al número de trabajadores sindicalizados y la suscripción de la última convención colectiva, al no haberse denunciado dicha convención, esta sigue vigente; de igual manera, si aún si se liquida un sindicato, la convención colectiva tiene plena validez jurídica hasta el vencimiento del término del acuerdo convencional, y, aún más, en el tiempo no se puede desconocer todo derecho adquirido en razón a ella, se deduce, sin ambages ni dubitación alguna, que el sindicato así no tenga los miembros plenos, per se, no deja de ser sindicato. De otro lado, para no hacer más extenso este documento, comedidamente solicitó se sirva dar un nuevo análisis a los argumentos de defensa expuestos previamente, bajo la óptica de lo expuesto en el presente recurso.

Por último, se tiene que el abogado **Carlos Andrés Barbosa Bonilla**, en representación de la **Compañía Aseguradora Solidaria de Colombia**, según el oficio de entrada CDT-RE-2024-00002451 del 14 de junio de 2024 (folios 307-310), allega escrito de recurso de reposición, por medio del cual sostiene:

OBJETO DEL SEGURO Y MODALIDAD DE COBERTURA. *Como punto de partida, es menester referirnos que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-648 del*

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

2000, sostiene que la responsabilidad de las aseguradoras está determinada de acuerdo con las condiciones del riesgo amparado, lo que para los operadores jurídicos significa que en la medida en que confluyan o se den el lleno de los parámetros pactados en el contrato de seguros surgirá para la Compañía de Seguros la obligación de indemnizar. Como se explicará más adelante, la modalidad de cobertura del seguro fue pactado bajo la modalidad de ocurrencia del hecho, lo cual implica que el hecho materia del presunto detrimento patrimonial debió acaecer dentro de la vigencia del seguro, por lo tanto, y siempre que se den los presupuestos o condiciones del riesgo amparado, únicamente podrá hacerse efectiva por una sola vigencia, como quiera que no es viable la acumulación de vigencias de diferentes pólizas ni la acumulación o sumatoria de los valores asegurados de cada contrato de seguro, lo anterior, dándole cumplimiento estricto a los términos pactados contractualmente (en la póliza) y en armonía con lo dispuestos en el artículo 1056 del Código de Comercio.

Por ende, se destaca que la cobertura por ocurrencia, necesariamente se circunscribe a que los hechos causantes del daño o siniestro se inicien en vigencia de la póliza, es por ello que en los términos del artículo 1073 del C. Co., solo se podrá afectar aquella póliza que se encuentre vigente al inicio de la causación del daño, y si ese hecho causante del daño se prolonga en el tiempo, no podrán afectarse las subsiguientes vigencias, sino única y exclusivamente aquella en donde inicia la causación del daño, y en tal sentido es claro el artículo 1073 del C. Co., y por lo tanto no se podrán afectar varias pólizas en hechos continuos. Ahora bien, la cobertura de este tipo de pólizas opera de manera particular, en una modalidad que conviene estudiar con la debida contextualización del ordenamiento jurídico, pues la obligación que es de la esencia del contrato de seguro, surge para el asegurador una vez cumplida la condición, pues depende de la clase de seguro, de la medida del daño efectivamente sufrido, y del monto pactado como limitante para la operación de la garantía contratada dentro de una vigencia determinada, y al respecto, resulta importante precisar lo siguiente:

Es bien sabido que el legislador permite tres modalidades de cobertura, en consecuencia, el artículo 4º. de la Ley 389 de 1997, dispone: "El seguro de manejo y riesgos financieros y en el de responsabilidad civil, la cobertura podrá circunscribirse al descubrimiento de pérdidas durante la vigencia, en el primero, y a las reclamaciones formuladas por el damnificado al Asegurado o a la Compañía durante la vigencia, en el segundo, así se trate de hechos ocurridos con anterioridad a su iniciación". "Así mismo se podrá definir como cubiertos los hechos que acaezcan durante la vigencia del seguro de responsabilidad siempre que la reclamación del damnificado al Asegurado o Asegurador se efectúe dentro del término estipulado en el contrato."

En efecto, basta decir que en el caso que nos ocupa, el contrato de seguros mediante el cual se vincula a la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, se trata de unas pólizas de seguro manejo sector oficial, que opera conforme a la norma citada (ocurrencia), ello quiere decir que el daño o pérdida o detrimento, que constituyen el siniestro, requiere que se produzca en las vigencias, condiciones pactadas, y para las conductas que han sido aseguradas. Desde este punto de vista, el riesgo amparado debe ser plenamente individualizado en las condiciones generales, especiales y particulares de la póliza, y en los términos en ella previstos que ha de determinarse la responsabilidad de la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, de

32

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

igual forma, ha de prestarles atención a las exclusiones previstas, que son situaciones que por voluntad de las partes no son materia de cobertura.

LIMITE DEL VALOR ASEGURADO. No obstante, lo anterior y ante la configuración de un fallo en contra de mi representada, hago consistir esta excepción en el hecho que LA ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, responderá dentro de los términos cuantitativos y económicos derivados de la vigencia del contrato de seguros y en virtud de tal contrato, la aseguradora no está obligada a pagar más allá del valor asegurado, descontando de dicho valor el deducible pactado contractualmente. El límite del valor asegurado se encuentra establecido en el artículo 1079 del Código de Comercio, a saber: "Artículo. 1079. Responsabilidad del asegurador. El asegurador no estará obligado a responder si no hasta concurrencia de la suma asegurada, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 1074.". La responsabilidad de la Compañía en ningún caso y por ningún motivo podrá exceder, los límites indicados en la póliza, aunque durante la vigencia de la póliza se presenten dos o más acontecimientos constitutivos de siniestro.

APLICACIÓN DEL DEDUCIBLE PACTADO CONTRACTUALMENTE. El deducible es la suma dineraria que indefectiblemente debe soportar el asegurado y/o beneficiario de la indemnización, así lo preceptúa el artículo 1103 del Código de Comercio, al indicar: "Artículo 1103. Deducible: Las cláusulas según las cuales el asegurado deba soportar una cuota en el riesgo o en la pérdida, o afrontar la primera parte del daño, implican, salvo estipulación en contrario, la prohibición para el asegurado de protegerse respecto de tales cuotas, mediante la contratación de un seguro adicional. La infracción de esta norma producirá la terminación del contrato original". Para las pólizas vinculadas y eventualmente que se podrían afectar, tiene un deducible pactado contractualmente el cual debe ser aplicado a la suma definida como detrimento patrimonial.

Por lo anterior se ha de denotar que las pólizas No. 480-64-994000000335 y 480-64-994000000657 pactaron un deducible contractualmente, el cual posee un mínimo a aplicar, si bien es cierto la póliza resalta un 10.00 % sobre valor de la pérdida, también es notorio que la póliza destaca un mínimo que se debe aplicar en caso de afectación de la póliza, el cual corresponde a 2.00 SMMLV, por ende, la Contraloría debe tener en cuenta que la vinculación del garante es en virtud del contrato de seguros, por tal razón se debe aplicar el deducible pactado que se especificó en el contrato de seguro, el cual destacado un mínimo a aplicar de 2.00 SMMLV. Conforme a lo anterior, se ha de destacar que para que opere la presente póliza, se debe descontar el deducible pactado contractualmente, el cual corresponde a un Mínimo 2.00 SMMLV al momento de configurar el fallo definitivo.

Conforme a lo precedente, estando dentro del término legal, doy por sustentado Recurso de reposición contra el fallo con responsabilidad fiscal No. 005 del 29 de mayo de 2024, emitido dentro del proceso radicado bajo el número PRF 112-032-2020, en defensa de los intereses de LA ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA,

CONSIDERANDOS

El recurso de reposición está estatuido en el ordenamiento jurídico para que la administración pueda revocar, modificar, aclarar o confirmar su propio acto, cuando el particular cuestione su contenido o alcance. Constituye también una garantía procesal para

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

los administrados por cuanto permite reflexionar sobre la conveniencia legal de mantener incólume una decisión resultada de un procedimiento previamente adelantado. La finalidad del recurso es pues la de facilitar a la administración la posibilidad de rectificar su decisión, evitando de esta forma, un pronunciamiento adverso y posibilitando su actuación conforme a ley.

En el presente caso, revisado nuevamente el hallazgo fiscal número 24 del 18 de agosto de 2020, el material probatorio allegado al proceso, el fallo con responsabilidad fiscal 005 del 29 de mayo de 2024, así como los planteamientos expuestos en los recursos de reposición radicados por cada una de las partes implicadas, se procederá a decidir de fondo la impugnación presentada, teniendo en cuenta lo siguiente:

El artículo 40 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece que durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales; es decir, es hasta esta instancia procesal donde se puede allegar o solicitar la práctica de alguna prueba. Igualmente, el artículo 79 ibidem, dispone que como regla general el recurso de reposición se resuelve de plano, dando de esta forma aplicabilidad a los principios rectores de economía, celeridad y eficacia con que se deben surtir los procedimientos administrativos.

ESTUDIO DE LOS RECURSOS INTERPUESTOS.

Frente al recurso presentado por el señor **Humberto Buenaventura Lasso**, el despacho considera necesario precisar:

Mediante sentencia del Consejo de Estado, radicación 68001-23-31-000-2008-00408-02(0330-12) del 11 de mayo 2017, se indicó lo siguiente: "(...) Las convenciones colectivas de trabajo tienen sustento normativo en el ordenamiento jurídico colombiano a partir la Constitución Política, la cual consagra en el artículo 55 como deber del Estado "...promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo", por ello, la Carta Fundamental, establece como un derecho social, la garantía del "...derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales...". Este precepto, sin hacer distinción alguna, otorga su titularidad tanto a trabajadores del sector privado como a los Servidores Públicos, bien sean trabajadores oficiales o empleados públicos. (...)

La Corte Constitucional ha considerado que la inclusión de los convenios internacionales del trabajo dentro del bloque de constitucionalidad debe hacerse de manera diferenciada y fundamentada. De suerte que, si bien todos los convenios internacionales del trabajo ratificados por Colombia forman parte de la legislación interna, tal como ya se puso de presente, no todos integran el bloque de constitucionalidad, y aquellos que lo integran lo pueden hacer en sentido lato o en sentido estricto. Entonces, hacen parte del bloque de constitucionalidad aquellos convenios internacionales del trabajo que la Corte Constitucional determine, luego de examinarlos específicamente, teniendo en cuenta las materias que traten. "A la Corte también le corresponde señalar si un determinado convenio de la OIT, en razón de su materia y otros criterios objetivos, forma parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, puesto que prohíbe la limitación de un derecho humano durante un estado de excepción o desarrolla dicha prohibición contenida en un tratado internacional (C.P., art. 93, inciso 1)".

Si bien en la Sentencia C-161 de 2000 la Corte Constitucional efectuó la revisión constitucional del Convenio 154 "sobre el fomento de la negociación colectiva", adoptado en la sexagésima séptima reunión de la conferencia general de la organización internacional del trabajo, y de la

32

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

Ley 524 de 1999, por medio de la cual se aprobó dicho Convenio; declarando la exequibilidad de sus disposiciones, sin pronunciarse sobre su pertenencia al bloque de constitucionalidad, fue con ocasión de la revisión que, sobre la constitucionalidad del artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, hiciera la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-1234 de 2005, en la que se analizaron los Convenios 151 y 154 de la OIT y se estableció enfáticamente que dichos convenios hacían parte de la legislación interna, al indicar: "(...) De conformidad con lo expuesto, a modo de resumen se tiene: (i) hacen parte de la legislación interna del país los Convenios 151 y 154 de la OIT, incorporados a través de las Leyes 411 de 1998 y 524 de 1999. (...) No hay duda que los Convenios tantas veces mencionados hacen parte de la legislación interna, tal como lo establece el inciso cuarto del artículo 53 de la Carta, pues se trata de instrumentos de naturaleza legal: las Leyes 411 de 1997 y 524 de 1999 (...). Al respecto, es importante resaltar, como lo señaló la Sala en sentencia del 27 de abril de 2017, que las disposiciones contenidas en el Convenio 154 de la OIT, y las normas que de él se derivaren hacen parte del orden jurídico interno y, por tanto, **no** integran el bloque de constitucionalidad ni en sentido estricto, ni en sentido lato, de tal suerte que **no** se constituyen en parámetro de comparación con superior jerarquía a las de la Ley ordinaria, no pudiendo ser equiparables a aquellas de raigambre constitucional. (...)

Pero este carácter de fuente formal de derecho o ley en sentido material de la convención colectiva no la hace una verdadera ley, en su sentido formal, pues no es producto de la función legislativa del Congreso de la República, ni del Ejecutivo con facultades extraordinarias (artículo 150 C.P.); su ámbito no es general, no tiene alcance nacional, sino restringido a las partes que celebraron la convención o por virtud de la extensión consagrada en los artículos 471 y 472 del Código Sustantivo del Trabajo. Por ello, aunque la convención colectiva sea una fuente formal de derecho y una ley en sentido material, una primera conclusión es que no puede considerarse que tenga un control constitucional por parte de la Corte Constitucional en virtud de las funciones de esa Corporación atribuidas taxativamente por el artículo 241 superior, pues no es una ley o decreto legislativo en su sentido orgánico, funcional o formal.

Respecto de los artículos 7 y 8 del Convenio de la OIT, el Tribunal Constitucional mediante Sentencia C-377 de 1998 precisó que los empleados públicos no tienen las mismas prerrogativas de los trabajadores oficiales, aunque si bien tienen el derecho de sindicalización y con este el de la búsqueda de soluciones negociadas y concertadas, tal y como se deriva de los artículos 2 y 55 de la Constitución, y como tal pueden participar en la definición de sus condiciones de trabajo formulando peticiones a las autoridades sobre sus condiciones de empleo y participar de discusiones con ellas con el fin de lograr acuerdos; el derecho a la negociación no es pleno, por cuanto que **no** puede afectar la facultad que la Constitución les confiere a las autoridades de determinar unilateralmente las condiciones de empleo y la fijación de salarios.

En el Concepto No. 1355 del 10 de julio de 2001, la Sala de Consulta y Servicio Civil señaló que cuando una convención colectiva quebrantaba el ordenamiento constitucional (se analizaba el que regulaba el régimen salarial y prestacional de empleados públicos), dando prelación a la supremacía constitucional (artículo 4 superior) se debía inaplicar la convención colectiva y aplicarse la disposición constitucional, y aunque la convención colectiva denunciada siguiera rigiendo hasta tanto se firmara una nueva convención, "un Estado de derecho, fundado en la jerarquía normativa impide que las autoridades den eficacia a un acto jurídico contrario al ordenamiento superior. De manera que la convención colectiva que otorga beneficios extralegales a empleados públicos es ineficaz". Y consideró que "dentro del marco de lo dispuesto por el artículo 4º de la Carta Política, las autoridades administrativas están habilitadas para inaplicar los acuerdos o convenios colectivos que extendieron beneficios extralegales, porque según el artículo 10 de la ley 4ª de 1.992 carecen de todo efecto y no crean derechos adquiridos". Que en caso que se dictara un acto administrativo general con la incorporación de los beneficios de la convención, procedía la inaplicación de tal acto, sin perjuicio de las acciones contencioso administrativas pertinentes contra los actos creadores de

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>- la contraloría del ciudadano -</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

situaciones jurídicas concretas, salvo que el particular consintiera en su revocatoria conforme a los artículos 73 y 74 del C.C.A.

La Constitución no garantiza convenciones colectivas ni pactos colectivos a perpetuidad o sustraídos a la discusión y negociación de las partes. Y no podría ser de otra forma ante la necesidad de que dentro del espíritu de cooperación y tolerancia que animó al constituyente dichos convenios o pactos se adecuen a las circunstancias cambiantes, bien sean ellas económicas, técnicas, organizativas, sociales o de cualquier otra índole” (Resalta la Sala).

No obstante lo anterior, la Sala considera que en caso de contradicción entre un acuerdo logrado a través de una negociación colectiva y una norma constitucional, en virtud de la supremacía de la Constitución Política sobre cualquier otra norma de inferior jerarquía (artículo 4 de la Constitución Política), es dable que los jueces de la República inapliquen tal convenio y puedan anular los actos administrativos particulares que en virtud de tal convención se llegaron a expedir a favor de los trabajadores beneficiados con la negociación, máxime si se trata de convenciones colectivas de empleados públicos, donde el derecho a la libre concertación de las condiciones laborales no es absoluto. (...)”.

Ahora bien, según la Constitución Política de Colombia y la Ley, se clasifican los siguientes tipos de leyes en Colombia: leyes estatutarias, leyes orgánicas y leyes ordinarias. La ley estatutaria regula derechos fundamentales, estados de excepción, mecanismos de participación ciudadana, régimen de partidos políticos y administración de justicia. En este orden de ideas, la Ley 100 de 1993, corresponde a un tema estatutario, aun teniendo en cuenta que al momento de su expedición se tramitó como ley ordinaria porque la salud no tenía rango de derecho fundamental, pero con la promulgación de la Ley 1751 de 2015, quedó elevada a dicho rango. Lo anterior permite inferir que, en el caso bajo estudio, los aspectos relacionados con el seguro de vida en la convención colectiva de trabajo suscrita entre el municipio de Chaparral y el sindicato de trabajadores oficiales Sintramuchaparral, para las vigencias 2016 al 2019, resultaban contrarios a la normatividad legal vigente, porque dicho aspecto ya había sido acogido en la Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral, esto es, tal y como antes se indicó, las convenciones colectivas **no** integran el bloque de constitucionalidad ni en sentido estricto, ni en sentido lato, de tal suerte que **no** se constituyen en parámetro de comparación con superior jerarquía a las de la ley ordinaria, no pudiendo ser equiparables a aquellas de raigambre constitucional. Valga decir, las previsiones de la Ley 100, en cuanto a la seguridad social se refiere (derecho fundamental), estarían por encima del acuerdo cuestionado y en ese sentido existía el deber funcional de los implicados en atención a la gestión fiscal predicable por su intervención, advertir que la contratación de un seguro de vida en grupo ya estaba contemplada en otras disposiciones.

Y es que como ya se había señalado tanto en la imputación como en el fallo, el amparo del riesgo de muerte de los servidores públicos otorgado por los artículos 34 y 35 del Decreto Ley 3135 de 1968, fue derogado de manera expresa por el artículo 98 del Decreto Ley 1295 de 1994 y quedó a cargo del Sistema de Seguridad Social Integral creado por la Ley 100 de 1993. De otro lado, a través de la Sentencia C-823/06, la Corte Constitucional, precisó:

SEGURO DE VIDA COLECTIVO-Fue sustituido por pensión de sobrevivientes o indemnización sustitutiva prevista en ley 100/93/DEROGATORIA TACITA-Configuración. "En este sentido, es claro para la Corte que en la actualidad el seguro de vida colectivo fue sustituido por la pensión de sobrevivientes o la correspondiente indemnización sustitutiva contemplada en el Sistema General de Pensiones previsto en la ley 100 de 1993, las cuales deben ser asumidas por el fondo de pensiones al

32

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

cual se encuentre afiliado el causante, tal y como lo entendió en alguna oportunidad la Corte Suprema de Justicia. Si bien es cierto, la Ley 100 de 1993 no derogó expresamente el artículo 289 del C.S.T., no cabe duda alguna que el nuevo Sistema de Seguridad Social Integral reguló por completo la materia, configurándose así el fenómeno de la derogatoria tácita". "(...) En el presente caso, tal como lo señalan el Procurador General de la Nación, el Ministerio de la Protección Social y lo constata la Corte, no existe incertidumbre alguna acerca de la derogatoria tácita de las normas objeto de la demanda, en virtud de la regulación posterior que sobre estas materias operó como consecuencia de su incorporación orgánica al Sistema Integral de Seguridad Social. Estas normas, además, no pueden estar produciendo efectos jurídicos teniendo en cuenta que están referidas a contratos de muy corta duración (no mayor a un mes), y que su derogatoria operó desde el momento en que entraron en vigencia la Ley 100 de 1993, y el Decreto 1295 de 1994".

Sobre el particular, la misma Corte Constitucional, por medio de la Sentencia C-439 de 2016, sostuvo: "(...) 5.6. Ahora bien, de conformidad con las reglas generales de interpretación de las leyes, previstas en la Ley 153 de 1887, esta Corporación ha sostenido de manera uniforme que la derogación puede producirse, principalmente, a través de tres modalidades: en forma expresa, tácita u orgánica. En la Sentencia C-811 de 2014, la Corte, recogiendo lo dicho en decisiones anteriores sobre la materia, explicó las referidas modalidades en los siguientes términos: (i) en cuanto a la derogatoria expresa, manifestó que esta "ocurre cuando la nueva ley dice explícitamente que deroga la antigua, de tal suerte que no es necesaria ninguna interpretación, 'pues simplemente se excluye del ordenamiento uno o varios preceptos legales, desde el momento en que así lo señale el legislador". (ii) Sobre la derogatoria tácita, señaló que la misma tiene lugar "cuando la nueva ley regula un determinado hecho o fenómeno de manera diferente a la ley anterior, sin señalar expresamente qué disposiciones quedan sin efectos, lo que implica que sólo pierden vigencia aquellas que sean incompatibles con la nueva regulación. En este evento es 'necesaria la interpretación de ambas leyes, para establecer qué ley rige la materia, o si la derogación es total o parcial". Finalmente, (iii) respecto de la derogación orgánica, explicó que esta ocurre "cuando la nueva ley 'regula íntegramente la materia a la que la anterior disposición se refería." Sobre dicha forma de derogatoria, destacó que "[l]a derogación orgánica, que no requiere de manera necesaria que haya incompatibilidad entre la nueva ley y la ley o leyes anteriores, 'puede tener características de la derogación expresa y tácita, en el sentido en que el legislador puede expresamente señalar que una regulación queda sin efectos o que le corresponda al intérprete deducirla, después de un análisis sistemático de la nueva normativa" (...)".

De otra parte, contrario a lo dicho por el recurrente, no estamos frente a un derecho adquirido sino frente a una mera expectativa (seguro de vida colectivo), conforme a las aclaraciones o explicaciones dadas por la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-168 de 1995, a saber:

"(...) El derecho adquirido se incorpora de modo definitivo al patrimonio de su titular y queda a cubierto de cualquier acto oficial que pretenda desconocerlo, pues la propia Constitución lo garantiza y protege; no ocurre lo mismo con la expectativa que, en general, carece de relevancia jurídica y, en consecuencia, puede ser modificada o extinguida por el legislador (...). Entonces, de acuerdo a lo previsto en el Decreto 1631 no resulta viable concluir que en virtud del principio de no regresividad aquellos

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>- la contraloría del ciudadano -</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

acuerdos sometidos a un término o vigencia fiscal determinada a los que se haya llegado como resultado de acuerdos colectivos suscritos entre las organizaciones sindicales y la Administración Pública en pasadas vigencias se conviertan en indefinidos o que se hayan convertido en derechos adquiridos de los empleados. (...)”.

Así mismo, la sentencia referida expone en algunos de sus partes lo siguiente: "(...) Los hermanos Mazeaud encuentran justificada la diferenciación hecha por la doctrina clásica entre derecho adquirido y expectativa. Para ellos, es derecho adquirido aquél "que ha entrado definitivamente en un patrimonio, o una situación jurídica creada definitivamente" y, expectativa, "es una esperanza no realizada todavía"; por tanto, "los derechos adquiridos deben ser protegidos, incluso contra una ley nueva: ésta no podría privar de un derecho a las personas que están definitivamente investidas del mismo, a la inversa, las simples expectativas ceden ante la ley nueva, que puede atentar contra ellas y dejarlas sin efecto", y consideran que "la necesidad de seguridad está suficientemente garantizada si el derecho adquirido está amparado, y las simples expectativas deben ceder ante una ley que se supone más justa".(Lecciones de Derecho Civil. Tomo I)

"Por derechos adquiridos, ha dicho la Corte, se tienen aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una ley, y que por lo mismo han creado a favor de sus titulares un cierto derecho que debe ser respetado. Fundamento de la seguridad jurídica y del orden social en las relaciones de los asociados y de estos con el Estado, es que tales situaciones y derechos sean respetados íntegramente mediante la prohibición de que leyes posteriores pretendan regularlos nuevamente. Tal afectación o desconocimiento sólo está permitido constitucionalmente en el caso de que se presente un conflicto entre los intereses generales o sociales y los individuales, porque en este caso, para satisfacer los primeros, los segundos deben pasar a un segundo plano. Se trata de afirmar entonces el imperio del principio de que el bien común es superior al particular y de que, por lo mismo, este debe ceder."

Como se puede apreciar, la jurisprudencia al igual que la doctrina, distingue los derechos adquiridos de las simples expectativas, y coinciden ambas en afirmar que los primeros son intangibles y, por tanto, el legislador al expedir la ley nueva no los puede lesionar o desconocer. No sucede lo mismo con las denominadas "expectativas", pues como su nombre lo indica, son apenas aquellas probabilidades o esperanzas que se tienen de obtener algún día un derecho; en consecuencia, pueden ser modificadas discrecionalmente por el legislador.

De aplicarse el criterio del actor, se llegaría al absurdo de que las normas laborales se volverían inmodificables y toda la legislación laboral estática, a pesar de los grandes cambios que en esta materia es necesario introducir, en atención al dinamismo de las relaciones laborales y las políticas sociales y económicas, que en defensa del interés social o general debe prevalecer sobre el particular, y las cuales finalmente redundan en el mejoramiento de la clase trabajadora.

En este orden de ideas, no le asiste razón al demandante, pues la reiteración que hace el Constituyente en el artículo 53 de que no se menoscaben derechos de los trabajadores, no tiene el alcance que arguye el actor, sino el de proteger los derechos adquiridos de los trabajadores, mas no las simples expectativas. (...)”.

329

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

Así entonces, tal y como se expuso en el fallo, habrá de tenerse en cuenta también lo siguiente: El CONSEJO DE ESTADO-SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL - consejero ponente: EDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ - Bogotá D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecisiete (2017) / Rad. No.: 11001-03-06-000-2017-00096-00(2344), sostuvo. Concepto Sala de Consulta C.E. 00096 de 2017:

SERVIDORES PÚBLICOS – Sujeción al principio de legalidad / SEGURO DE VIDA COLECTIVO EN FAVOR DE EMPLEADOS DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE – Inexistencia de norma legal que lo autorice. El amparo del riesgo de muerte de los servidores públicos otorgado por los artículos 34 y 35 del Decreto Ley 3135 de 1968, fue derogado de manera expresa y quedó a cargo del Sistema de Seguridad Social Integral creado por la Ley 100 de 1993, de manera que no resulta viable jurídicamente que el Ministerio de Transporte adquiera un seguro de vida colectivo para amparar a sus servidores públicos, dado que no existe una norma que lo autorice expresamente a efectuar la contratación de dicho seguro como un beneficio adicional a las prestaciones cubiertas por la mencionada Ley 100. El Ministerio de Transporte necesitaría una norma legal que le confiriera la facultad para adquirir tal seguro. Al no existir una norma habilitante en ese sentido, es claro que el Ministerio no lo puede hacer, so pena de infringir el principio de legalidad de las actuaciones administrativas, según el cual los servidores públicos deben basar siempre sus actuaciones administrativas en normas jurídicas que les permitan realizarlas.

SEGURO DE VIDA COLECTIVO EN FAVOR DE EMPLEADOS – Derogatoria. El artículo 289 del Código Sustantivo del Trabajo se aplicaba a los trabajadores particulares y se observa que la consulta se dirige a plantear si es procedente o no que el Ministerio de Transporte contrate una póliza de seguro de vida colectivo en favor de los servidores públicos del Ministerio y sus familias. En consecuencia, es preciso referirse a la normatividad aplicable a los servidores públicos, la cual se establecía en el Decreto Ley 3135 de 1968. En efecto, el Decreto Ley 3135 de 1968, "Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales", establecía en los artículos 34 y 35 el seguro por muerte para dichos servidores. (...) Los citados artículos 34 y 35 fueron derogados expresamente por el artículo 98 del Decreto Ley 1295 de 1994, "Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales". En consecuencia, en el caso de los servidores públicos, estas normas referentes al seguro por muerte fueron derogadas de manera expresa, no tácita como sucedió con la norma aplicable a los trabajadores particulares, conforme lo explicaron la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia en las aludidas sentencias. Sin embargo, el riesgo de muerte, como también lo expresaron las mencionadas Cortes, fue asumido por el Sistema de Seguridad Social Integral establecido por la Ley 100 de 1993 y, por consiguiente, al estar los servidores públicos afiliados a dicho Sistema se encuentran amparados por las prestaciones de este. (...) La Sala observa que el denominado "seguro de vida colectivo" que cubría el riesgo de muerte para los trabajadores particulares (derogado tácitamente) y el llamado "seguro por muerte" que cubría a los servidores públicos (derogado expresamente), en la actualidad se encuentran comprendidos dentro de la regulación del Sistema de Seguridad Social Integral. Uno de los derechos derivados de la seguridad social es el derecho a la pensión que permite al trabajador que se ha retirado de la actividad laboral, mantener ciertos ingresos para su sustento y el de su familia, una vez cumplidos los requisitos establecidos por el ordenamiento legal. El derecho a la pensión tiene como finalidad garantizar la vida digna de quienes

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

han puesto al servicio de la sociedad o del Estado su fuerza de trabajo y cotizado en los términos exigidos por la ley. Conforme se ha indicado, el riesgo de muerte de los trabajadores colombianos se cubre a partir de la expedición de la Ley 100 de 1993, a través de la pensión de sobrevivientes que sustituyó a la prestación social denominada "seguro de vida colectivo" para los trabajadores particulares y "seguro por muerte" para los servidores públicos. (...) En el caso de la presente consulta, puede destacarse que el riesgo de muerte se cubre en favor de las personas que dependían económicamente del trabajador particular o del servidor público, pues estas sustituyen a la persona que disfrutaba de la pensión o que tenía derecho a su reconocimiento. La pensión de sobrevivientes se causa por el fallecimiento de origen común o natural, de quien es activo económicamente y se encuentra afiliado al Sistema General de Pensiones o ya se encuentra pensionado por vejez o invalidez, y tiene como finalidad apoyar económicamente a su grupo familiar. (...) Aunado a lo anterior, el riesgo de muerte también está cubierto por la indemnización sustitutiva y la devolución de saldos, consagradas en la Ley 100 de 1993. En efecto, de no configurarse las situaciones establecidas para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes tanto en el régimen solidario de prima media con prestación definida -artículos 46 a 48 ibidem- como en el régimen de ahorro individual con solidaridad -artículos 73 a 77 ibidem-, se contempla el derecho en el primero, de otorgamiento de la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes y en el segundo, de la devolución de saldos, en los términos consagrados en los artículos 49 y 78, respectivamente, de la Ley 100 de 1993

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO Y GASTOS DE FUNCIONAMIENTO. El principio de legalidad del gasto consiste fundamentalmente en que no puede hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado previamente por el Congreso mediante ley, por las Asambleas departamentales mediante Ordenanza o por los Concejos distritales o municipales mediante Acuerdo, y solo hasta el monto máximo autorizado. Este principio constitucional se deriva de lo dispuesto en los artículos 150 numeral 11, 345, 346 y 347 de la Carta y se encuentra desarrollado en el artículo 38, y normas concordantes, del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto. Este artículo se refiere a las fuentes de los gastos que pueden incorporarse en la "Ley de Apropiaaciones" (lo que se ha denominado también "títulos presupuestales"). (...) En la consulta se pregunta si la contratación del seguro de vida colectivo podría hacerse a través de los llamados "gastos de funcionamiento", pero se observa claramente que si no existe la facultad legal para decretar dicha erogación no se puede afectar el rubro de tales gastos, pues ello iría contra el principio de la legalidad del gasto, conforme ha quedado expuesto. Así se invoque que se trata de una "protección especial" dentro de los programas de bienestar social del organismo, ello no habilita al Ministerio para contratar un seguro de vida colectivo para los servidores públicos y sus familias, por cuanto dichos programas no comprenden la contratación de tal clase de seguro y no pueden suplir las coberturas prestacionales del régimen general de pensiones y del régimen general de riesgos laborales, otorgadas por los fondos de pensiones y las administradoras de riesgos laborales, respectivamente, entre otras entidades. (...) Al no estar asignada al Ministerio de Transporte la función de contratar un seguro de vida colectivo en favor de sus empleados públicos y sus familias mal podría este hacerlo a través de los gastos de funcionamiento, por cuanto actuaría en contradicción con la definición citada y violaría el principio de legalidad del gasto. En conclusión, no es viable jurídicamente que el Ministerio de Transporte contrate el referido seguro con cargo a la partida presupuestal de gastos de funcionamiento.

32

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

PROGRAMAS DE BIENESTAR SOCIAL EN ENTIDADES PÚBLICAS – No puede incluir la contratación de un seguro de vida colectivo. [Se] inquiriere si es viable que el Ministerio de Transporte adquiriera un seguro de vida colectivo como protección especial a través de dichos programas. En primer lugar, se debe observar que la contratación de tal seguro significaría la creación de un beneficio adicional a las prestaciones sociales por el riesgo de muerte, establecidas por el Sistema de Seguridad Social Integral de la Ley 100 de 1993, conforme quedó explicado, y tal conducta se encuentra prohibida en forma tajante, por el artículo 19 de la Ley 1815 de 2016 referente al Presupuesto General de la Nación para el presente año 2017. En efecto, dicho artículo de la normativa presupuestal actual prohíbe que los programas de bienestar social de las entidades públicas sean utilizados para crear o incrementar ingresos laborales, entre otros, las prestaciones sociales, de los servidores públicos. Dispone lo siguiente: "Artículo 19. Los recursos destinados a programas de capacitación y bienestar social no pueden tener por objeto crear o incrementar salarios, bonificaciones, sobresueldos, primas, prestaciones sociales, remuneraciones extralegales o estímulos pecuniarios ocasionales que la ley no haya establecido para los servidores públicos, ni servir para otorgar beneficios directos en dinero o en especie. (...)" En consecuencia, se advierte que los programas de bienestar social del Ministerio de Transporte no pueden crear la prestación social de un seguro de vida colectivo, pues además de no existir una norma legal que autorice o habilite al organismo para crearla, se encuentra antes bien, una prohibición para su creación, en la citada norma presupuestal. Ahora bien, los programas de bienestar social están contemplados dentro de la normativa legal del sistema de estímulos para los servidores públicos. (...) Por su parte, el artículo 20 del mismo decreto ley dispone cómo se organizan los programas de bienestar social y cuáles son sus orientaciones generales que se refieren fundamentalmente a favorecer el desarrollo integral del empleado, mejorar su nivel de vida y el de su familia y elevar su identificación con el servicio que presta la entidad, pero en ningún momento se alude al otorgamiento de seguros. (...) El artículo 2.2.10.3 del Decreto 1083 de 2015 es categórico en disponer que los programas de bienestar social destinados a la protección y servicios sociales, no pueden suplir las responsabilidades legales de los fondos de pensiones y las administradoras de riesgos laborales, entre otras entidades, de manera que no se puede establecer a través de dichos programas, la contratación por parte de una entidad pública de un seguro de vida que cubra a sus servidores públicos, pues tal riesgo se encuentra asumido por el Sistema General de Pensiones y el Sistema General de Riesgos Laborales, de acuerdo con lo explicado. FUENTE FORMAL: DECRETO 1567 DE 1998 / DECRETO 1083 DE 2015 - ARTICULO 2.2.10.3.

La ausencia actual de un mecanismo jurídico para contratar el mencionado seguro de vida colectivo. La consulta formula la tercera pregunta, ante el evento de las dos primeras respuestas negativas, referente a cuál sería el mecanismo jurídico para que el Ministerio de Transporte contratara el referido seguro de vida colectivo y bajo cuál rubro presupuestal. Al respecto, la respuesta es clara en el sentido de que en la actualidad no existe un mecanismo jurídico por ausencia de una norma legal habilitante, lo cual se explica por la asunción del riesgo de muerte por el Sistema de Seguridad Social Integral de la Ley 100 de 1993. Por consiguiente, no hay un rubro presupuestal de gasto que pueda afectarse para tal contratación. (....)".

El riesgo de muerte se encuentra cubierto por el Sistema de Seguridad Social Integral: pensión de sobrevivientes, o indemnización sustitutiva o devolución de saldos. La prestación social denominada "seguro de vida colectivo" para los trabajadores particulares y "seguro por muerte" para los servidores públicos, se

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

encuentra amparada en la actualidad, por el Sistema de Seguridad Social Integral establecido por la Ley 100 de 1993, al cual todos deben estar afiliados, por su carácter de obligatorio y universal, conforme se indicó anteriormente. A este respecto resulta particularmente ilustrativa la Sentencia del 16 de mayo de 2002 de la Corte Suprema de Justicia, en la cual esta Corporación señaló que las prestaciones derivadas de la muerte del trabajador, se encontraban reguladas íntegramente, en el momento actual, por dicho Sistema, razón por la cual las disposiciones legales anteriores, específicamente las del seguro de vida colectivo obligatorio que cubría a los trabajadores particulares, habían perdido de manera tácita su vigencia. En el caso de los servidores públicos, la derogación de las normas del seguro por muerte fue expresa, como se expuso. (...)”.

En virtud de lo anterior, conforme a lo antes aclarado y explicado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, el despacho advierte que no le asiste razón al recurrente en sus distintas pretensiones porque en la actualidad no existe un mecanismo jurídico por ausencia de una norma legal habilitante por la asunción del riesgo de muerte por el Sistema de Seguridad Social Integral de la Ley 100 de 1993 y porque no hay un rubro presupuestal de gasto que pueda afectar tal contratación y, así mismo, resulta improcedente entrar a reliquidar el daño patrimonial descontando la cuantía que corresponde a lo pagado por los trabajadores oficiales y lo pagado por los empleados públicos, porque se estaría avalando una contratación que está en contravía del ordenamiento legal.

En cuanto a los recursos de reposición presentados por el apoderado de oficio **Brahiam Stevan Martín Rodríguez**, en representación del señor Federmán Campos Garzón y la apoderada de oficio **Betsy Yulisa Polo Cruz**, en representación del señor Wilson Eusebio Varón Torres, habida consideración que se traen a colación los mismos argumentos de defensa, se estima procedente abordar su discusión en conjunto, precisándose sobre el particular que el cuestionamiento realizado se centra en el hecho de un indebido acompañamiento a la labor de supervisión de unos contratos que les fuera encomendada y no al indebido ejercicio como tal de las funciones propias del cargo de Almacenista, esto es, no se reprocha el hecho en sí de administrar, custodiar, disponer y vigilar bienes puestos a su disposición sino el hecho de no indagar y advertir a la administración municipal oportunamente en atención a su labor de supervisión que la contratación de un seguro de vida en grupo resultaba ajeno a la normatividad vigente o no estaba contemplado como un riesgo propio de amparar por esta vía existiendo otras normas de la seguridad social que lo incluye dentro de sus prestaciones, tal y como en el fallo se explicó, esto es, fueron inferiores a la responsabilidad asumida, desatendiendo las orientaciones de los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

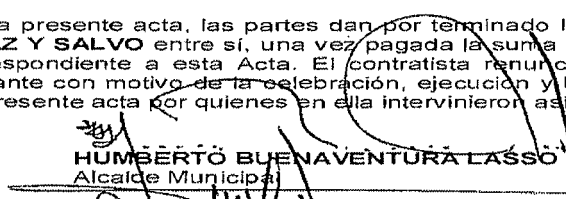
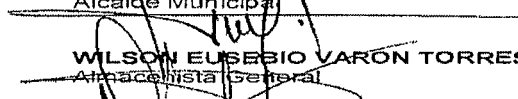
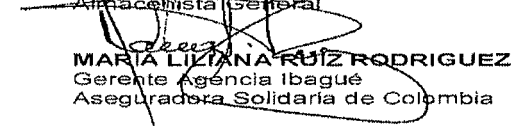
De manera que el juicio de reproche no se predica solo en la etapa de planeación, sino también en la etapa contractual, toda vez que la supervisión en su ejercicio, vigiló, controló y aprobó pagos de una contratación que de acuerdo a los argumentos esbozados, estaba contrario al ordenamiento jurídico.

En este sentido, contrario a lo dicho por los apoderados de oficio, se aclara que el CD que obra en el expediente contiene un manual de funciones de los empleados de la administración ajeno a las responsabilidades inherentes al rol de supervisor, la relación de cada uno de los contratos-seguros de vida mencionados, incluida la intervención del supervisor; esto es, el despacho desconoce las razones por las cuales los apoderados no revisaron en su integridad el expediente conformado y en particular por qué no se indagó sobre el contenido del CD, en el cual se encuentran los soportes del hallazgo fiscal que originaron estas diligencias, entre otros, contratos, actas de inicio, donde sus defendidos

32

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

actúan como supervisor. Además, desde el mismo auto de apertura y auto de imputación, se anunciaba la existencia de un CD que contenía la información de los citados contratos, es decir, la falta de una atención pronta, predicable del apoderado, no puede ahora señalarse como violación al debido proceso porque las garantías de revisión y consulta siempre estuvieron abiertas en desarrollo del trámite adelantado. Para corroborar la actuación de cada uno de los supervisores designados, se procede a ilustrar su intervención:

ACTA DE LIQUIDACION COMUNICACIÓN DE ACEPTACIÓN No. 115 DEL 12 DE ABRIL DE 2016		
Siendo las 11:30 a.m. del día 29 de Abril de 2016, se reunieron en el Despacho de la Alcaldía Municipal de Chaparral Tolima, HUMBERTO BUENAVENTURA LASSO , en calidad de Alcalde del Municipio de Chaparral, WILSON EUSEBIO VARÓN TORRES , Almacenista General del Municipio, supervisor de la Comunicación de Aceptación y MARIA LILIANA RUIZ RODRIGUEZ , identificada con la cedula de ciudadanía No. 65.152.726 expedida en Neiva (Huila), Gerente Agencia Ibagué de la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA , quien actúa como Contratista, con el fin de hacer la Liquidación de la Comunicación de Aceptación No. 115 de 2016, Cuyo objeto es: "ADQUISICION DE POLIZA DE VIDA GRUPO PARA EL ALCALDE, PERSONERO, CONCEJALES, SERVIDORES PUBLICOS EN PROVISIONALIDAD, SINDICALIZADOS Y TRABAJADORES OFICIALES DEL MUNICIPIO DE CHAPARRAL TOLIMA Y ADQUISICION DE LAS POLIZAS DE SEGURO OBLIGATORIO SOAT DE DAÑOS CORPORALES CAUSADOS A LAS PERSONAS EN ACCIDENTES DE TRANSITO PARA DOS VEHICULOS". El Almacenista General, en calidad de Supervisor y una vez analizada la comunicación de aceptación, manifestó que se cumplió su objeto en un 100% a satisfacción del Municipio, dentro del término estipulado, para lo cual se hace el siguiente planteamiento:		
Valor de la Comunicación de Aceptación No. 115/2016	\$12.032.570	\$12.032.570
Valor por pagar el Municipio de la presente Acta		
SUMAS IGUALES	\$12.032.570	\$12.032.570
No siendo otro el motivo de la presente acta, las partes dan por terminado la Comunicación de Aceptación, se declaran a PAZ Y SALVO entre sí, una vez pagada la suma de \$ 12.032.570, el Municipio al contratista correspondiente a esta Acta. El contratista renuncia expresamente a cualquier acción que se adelante con motivo de la celebración, ejecución y Liquidación de esta Comunicación, y se firma la presente acta por quienes en ella intervinieron así:		
Por el Municipio,	 HUMBERTO BUENAVENTURA LASSO Alcalde Municipal	
Supervisor,	 WILSON EUSEBIO VARÓN TORRES Almacenista General	
El Contratista,	 MARIA LILIANA RUIZ RODRIGUEZ Gerente Agencia Ibagué Aseguradora Solidaria de Colombia	

CONTRATO DE SEGUROS No. 126 DEL 11 DE ABRIL DE 2017, CELEBRADO ENTRE LA ALCALDIA DEL MUNICIPIO DE CHAPARRAL NIT. 800100053.1 Y ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA.

	PROGRAMA: 312. GASTOS GENERALES. SUBPROGRAMA: 3122. ADQUISICIÓN DE SERVICIOS. CODIGO: 312206. Seguros. RECURSO: 01. Propios. VALOR: \$25.000.000,00.
	PROGRAMA: 312. GASTOS GENERALES. SUBPROGRAMA: 3122. ADQUISICIÓN DE SERVICIOS. CODIGO: 312206. Seguros. RECURSO: 30. SGP 42% Libre Asignación. VALOR: \$56.606.629,00.

Entre los suscritos, **HUMBERTO BUENAVENTURA LASSO**, identificado con Cédula de ciudadanía No 5.886.577 de Chaparral Tolima, actuando en calidad de **ALCALDE MUNICIPAL**, debidamente posesionado conforme acta de fecha 29 de diciembre de 2015, de la Notaría Única del Círculo de Chaparral, en ejercicio de la facultad constitucional y legal de ordenador del gasto primigenio, quien se encuentra debidamente facultado para celebrar contratos y convenios tuian en el curso de esta...

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

Chaparral Tolima, de conformidad con el Numeral 3, Artículo 32, de la ley 80 de 1993. **CLAUSULA NOVENA- SUPERVISION:** De conformidad con lo establecido en los Artículos 4º, 5º y 14, numeral 1º de la ley 80 de 1993 **EL CONTRATANTE** controlará la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones asumidas por **EL CONTRATISTA** en el presente Contrato, a través de un funcionario designado por **EL CONTRATANTE**, para lo cual recae en cabeza del Doctor **EDWIN LEONARDO AVILES**, en calidad de Secretario General y Gobierno y **FEDERMAN CAMPOS GARZON**, Almacenista Municipal (e) y/o por quien se desempeñe

pertinentes. Para constancia se firma el presente Contrato en Chaparral Tolima a los once (11) días del mes de Abril del año dos mil diecisiete (2017).


HUMBERTO BUENAVENTURA LASSO
ALCALDE MUNICIPAL


RAMIRO ALBERTO RUIZ CLAVIJO
Representante Legal
ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA
Contratista


EDWIN LEONARDO AVILES
Secretario General y de Gobierno
Oficina Ejecutora
Supervisor designado
Enterado


FEDERMAN CAMPOS GARZON
Almacenista Municipal (e)
Supervisor designado
Enterado

ACTA DE INICIACION

CONTRATO No: 125 DEL 23 DE MARZO DE 2018
CONTRATISTA: ALLIANZ SEGURO DE VIDA S.A.
OBJETO: "ADQUISICION DE POLIZA DE VIDA GRUPO PARA EL ALCALDE, PERSONERO, CONCEJALES, SERVIDORES PUBLICOS EN PROVISIONALIDAD, SINDICALIZADOS Y TRABAJADORES OFICIALES DEL MUNICIPIO DE CHAPARRAL TOLIMA"
VALOR: \$9.345.700
ANTICIPO: \$ 0,00

PLAZO DE EJECUCION Y VIGENCIA: Un (1) día hábil a partir de la comunicación de aceptación de la propuesta por parte de la alcaldía municipal, dirigida al contratista favorecido, para que este haga la entrega física de las pólizas respectivas ante la administración municipal Secretaria General y Gobierno.

En Chaparral, a los 13 días del mes de Abril de 2018, se reunieron el Secretario General y de gobierno **EDWIN LEONARDO AVILES GARCIA**, y **CARLOS FERNANDO SANCHEZ BERNAL**, Representante Legal **ALLIANZ SEGURO DE VIDA S.A** como contratista, con el fin de dar constancia al inicio del contrato en asunto.


EDWIN LEONARDO AVILES GARCIA
Secretario General y de Gobierno
Supervisor


CARLOS FERNANDO SANCHEZ BERNAL
Representante Legal
ALLIANZ SEGURO DE VIDA S.A

32

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

ACTA DE INICIO

COMUNICACIÓN DE ACEPTACIÓN No: 144 de 02 de abril de 2019

CONTRATISTA: "ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA"
Contratista
MARÍA LILIANA RUIZ RODRÍGUEZ
Representante Legal

OBJETO: "ADQUISICIÓN DE PÓLIZA DE VIDA GRUPO PARA EL ALCALDE, PERSONERO, CONCEJALES, SERVIDORES PÚBLICOS EN PROVISIONALIDAD, SINDICALIZADOS Y TRABAJADORES OFICIALES DEL MUNICIPIO DE CHAPARRAL TOLIMA Y ADQUISICIÓN SOAT DEL VEHÍCULO MARCA MITSUBISHI DE PLACAS OET 397 MODELO 2017.

VALOR: \$13.031.170,00

PLAZO: Dos (02) días hábiles a partir de la comunicación de aceptación de la propuesta por parte de la alcaldía municipal, dirigida al contratista favorecido, para que éste haga la entrega física de las pólizas y SOAT respectivas ante la administración municipal- Secretaría General y Gobierno.

En Chaparral a los doce (12) días del mes de abril de 2019, se reunieron FEDERMAN CAMPOS GARZÓN, Almacenista General (E) de la Alcaldía Municipal-Supervisor y MARÍA LILIANA RUIZ RODRÍGUEZ, Representante Legal del establecimiento de comercio "ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA" con el fin de dar INICIO a las actividades de la comunicación de aceptación No. 144 de 02 de abril de 2019.

FEDERMAN CAMPOS GARZÓN
Almacenista General (E)
Enterado

MARÍA LILIANA RUIZ RODRÍGUEZ
"Aseguradora Solidaria De Colombia"
Contratista

Y es que la labor de supervisión conforme a la normatividad vigente consiste es en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es decir, corresponde al supervisor alertar, advertir o separarse inclusive de tal responsabilidad cuando no estén dadas las condiciones legales y demás, para que el objeto contratado se cumpla, dejando a un lado el temor reverencial y dejando inclusive constancia de su desacuerdo, hecho este que no está probado en el expediente.

Además, el ejercicio de supervisión, entendida como una función discrecional y adicional a las normales del cargo, contempla dos aristas o líneas a seguir: La supervisión formal que consiste en la verificación del cumplimiento de los requisitos que sean necesarios e indispensables para la ejecución y desarrollo del objeto contratado, y la supervisión material que consiste en la comprobación y certificación de la efectiva y real ejecución y cumplimiento del objeto contratado y el informe anexo al certificado de cumplimiento, es el sustento del debido pago de las obligaciones contraídas. Es decir, le corresponde al supervisor del contrato verificar el cumplimiento del objeto del contrato, las obligaciones pactadas en el contrato, por lo tanto, es importante tener respecto del contrato que se supervisa, un permanente contacto que permita establecer la verificación de cumplimiento de manera formal, verificando los requisitos que sean necesarios e indispensables para la ejecución y desarrollo del contrato comprobar y certificar la efectiva y real ejecución del objeto contratado (Concepto 295501 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública).

Respecto al recurso expuesto por el abogado Leonel Orozco Ocampo, apoderado de confianza del señor **Edwin Leonardo Avilés García**, es preciso reiterar que la objeción fiscal realizada se centra en el hecho de un indebido ejercicio de la labor de supervisión para los contratos que le fueran encomendados, esto es, al hecho de no indagar y advertir a la administración municipal oportunamente que la contratación de un seguro de vida en grupo resultaba ajeno a la normatividad vigente o no estaba contemplado como un riesgo propio de amparar por esta vía existiendo otras normas de la seguridad social que lo incluye dentro de sus prestaciones, tal y como en el fallo se explicó. Y es que la labor de supervisión conforme a la normatividad vigente consiste es en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es decir, corresponde al supervisor alertar, advertir o separarse inclusive de tal responsabilidad cuando no estén dadas las condiciones legales y demás, para que el objeto contratado se cumpla, dejando a un lado el temor reverencial y dejando inclusive constancia de su desacuerdo, hecho este que no está probado en el expediente.

Y es que el ejercicio de supervisión, entendida como una función discrecional y adicional a las normales del cargo, contempla dos aristas o líneas a seguir: La supervisión formal que consiste en la verificación del cumplimiento de los requisitos que sean necesarios e indispensables para la ejecución y desarrollo del objeto contratado, y la supervisión material que consiste en la comprobación y certificación de la efectiva y real ejecución y cumplimiento del objeto contratado y el informe anexo al certificado de cumplimiento, es el sustento del debido pago de las obligaciones contraídas. Es decir, le corresponde al supervisor del contrato verificar el cumplimiento del objeto del contrato, las obligaciones pactadas en el contrato, por lo tanto, es importante tener respecto del contrato que se supervisa, un permanente contacto que permita establecer la verificación de cumplimiento de manera formal, verificando los requisitos que sean necesarios e indispensables para la ejecución y desarrollo del contrato comprobar y certificar la efectiva y real ejecución del objeto contratado (Concepto 295501 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública).

Además, contrario a lo expuesto por el recurrente, el supervisor para el ejercicio de sus funciones debe conocer: Los documentos precontractuales que justificaron la celebración de los contratos, los contratos y las propuestas que les dieron origen y en general la totalidad de los documentos que conforman el expediente contractual, y la normatividad legal vigente que regule o reglamente los temas relacionados con el objeto del contrato. Es decir, en el presente caso, resulta claro que no se está modificando el ordenamiento jurídico de la contratación pública sino simple y llanamente se está recordando que el supervisor fue inferir a la responsabilidad asumida y que ese descuido o negligencia en cuanto a realizar con rigor un seguimiento y revisión sobre el objeto contractual a desarrollar trajo consigo en daño al patrimonio público que aquí se menciona.

Valga decir, tal y como se ventiló en el fallo, el señor Edwin Leonardo Avilés García, en su condición de Secretario General y de Gobierno de Chaparral para la época de los hechos y supervisor de los contratos 126 de 2017 y 125 de 2018, tenía dentro de sus funciones u obligaciones responder por las consecuencias financieras derivadas de errores u omisiones en la información que se produjera para la toma de decisiones, por las decisiones que se tomaran en su área relacionadas con aspectos financieros (contratos, etc.), y de paso por su rol de supervisor, debió tener en cuenta las previsiones de los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, así como el principio de responsabilidad consagrado en el artículo 26 Ley 80 de 1993 (mantener un contacto permanente con el contrato que se supervisa a fin de verificar el cumplimiento formal y los requisitos necesarios e indispensables para la ejecución y desarrollo del contrato, así como, para comprobar y certificar la efectiva y real ejecución del objeto contratado, tareas que servirían de sustento para expedir el certificado de cumplimiento como soporte para el pago de las obligaciones contraídas – Concepto Concepto 041841 de 2020 Departamento Administrativo de la Función Pública), y mal podría ahora sustraerse del cumplimiento debido al manual de funciones y del acatamiento a la normatividad legal expuesta, porque la misma legislación actual contempla que toda persona está obligada a cumplir la Constitución y la ley (Sentencia C-651/97).

Por último, sobre los demás aspectos traídos a colación en el escrito de recurso, en particular, en la insistencia de que el sindicato de trabajadores oficiales y empleados públicos de Chaparral no estaba disuelto y que debe validarse lo contemplado en la convención colectiva que incluyó el seguro de vida, el despacho advierte que tal y como se mencionó anteriormente en el estudio del recurso relacionado con el señor Humberto Buenaventura Lasso, en la actualidad no existe un mecanismo jurídico por ausencia de una norma legal habilitante por la asunción del riesgo de muerte por el Sistema de Seguridad Social Integral

329

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

de la Ley 100 de 1993 y porque no hay un rubro presupuestal de gasto que pueda afectar tal contratación:

Y con relación al recurso radicado por el apoderado judicial de la compañía **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA**, Carlos Andrés Barbosa Bonilla, se reitera que la vinculación de las compañías de seguros en el procedimiento de responsabilidad fiscal se encuentra regulada en el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, el cual en su tenor literal establece: *"Cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentren amparados por una póliza, se vinculará al proceso a la compañía de seguros, en calidad de tercero civilmente responsable, en cuya virtud tendrá los mismos derechos y facultades del principal implicado. La vinculación se surtirá mediante la comunicación del auto de apertura del proceso al representante legal o al apoderado designado por éste, con la indicación del motivo de procedencia de aquella"*.

La citada disposición fue objeto de control constitucional mediante Sentencia C-648 de 2002, en la cual se estableció que la vinculación de los garantes no vulnera la Constitución Política; por el contrario, lo que se busca es que la garantía proteja "el interés general, en la medida en que permite resarcir el detrimento patrimonial que se ocasione al patrimonio público por el incumplimiento de las obligaciones adquiridas por el contratista, por la actuación del servidor público encargado de la gestión fiscal, por el deterioro o pérdida del bien objeto de protección o por hechos que comprometan su responsabilidad patrimonial frente a terceros".

Es importante señalar que la vinculación de la compañía de seguros no se realiza en calidad de responsable fiscalmente, sino en calidad de tercero civilmente responsable, de forma que aquella pese a hacer parte del procedimiento y tener las mismas prerrogativas que tendrían las partes, no compromete su responsabilidad fiscal. Así pues, cuando se vincula a una compañía de seguros al procedimiento de responsabilidad fiscal, lo que se pretende es hacer efectivas las obligaciones adquiridas en el contrato de seguros previamente celebrado, de forma que la responsabilidad civil que del citado negocio jurídico se deriva se limita, exclusivamente, al riesgo amparado en la póliza. En este sentido, la Corte Constitucional en la Sentencia antes citada determinó: *"El papel que juega el asegurador es precisamente el de garantizar el pronto y efectivo pago de los perjuicios que se ocasionen al patrimonio público por el servidor público responsable de la gestión fiscal, por el contrato o el bien amparados por una póliza"*.

La precisión que hace la Corte Constitucional también se predica de las demás normas y estipulaciones que rigen el contrato de seguro, tales como la existencia de sumas aseguradas, deducibles, garantías, deberes y cargas del tomador y asegurado, la existencia de coaseguro, etc. Dicho de otro modo, el hecho de que exista un proceso de responsabilidad fiscal no significa que dejen de aplicarse las exclusiones válidamente pactadas o que no deban acatarse las normas que rigen el contrato de seguro.

De otro lado, habrá de indicarse que al momento de la apertura de investigación el despacho tuvo en cuenta las previsiones del artículo 120 de la Ley 1474 de 2011, el cual señala que las pólizas de seguros prescribirán en los plazos previstos en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000, así: *"La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde el del último hecho o acto. La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de*

331

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>la contraloría del ciudadano</i>	DIRECCIÓN TÉCNICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL		
	PROCESO: RESPONSABILIDAD FISCAL-RF		
	AUTO INTERLOCUTORIO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	CODIGO: F24-PM-RF-03	FECHA DE APROBACION: 06-03-2023

ARTÍCULO QUINTO: Remítase a la Secretaria General y Común de este órgano de control para lo de su competencia.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE


JOHANA ALEJANDRA ORTIZ LOZANO
Directora Técnica de Responsabilidad Fiscal


HELMER BEDOYA OROZCO
Investigador Fiscal